

LE
PROBLÈME DE L'AGRESSION

DANS LE
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ACTUEL

DEUX ASPECTS DE L'ORGANISATION RÉPRESSIVE :

DÉFINITION DE L'AGRESSION

ET

DÉTERMINATION DE L'AGRESSEUR

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 3 décembre 1935 à 14 heures.

PAR

JEAN DIAMANDESCO

Président : M. LE FUR, professeur.

*Suffragants { MM. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, professeur.
SCELLE, professeur.*

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1935



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE
PROBLÈME DE L'AGRESSION

DANS LE
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ACTUEL

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE
PROBLÈME DE L'AGRESSION

DANS LE
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ACTUEL

DEUX ASPECTS DE L'ORGANISATION RÉPRESSIVE :

DÉFINITION DE L'AGRESSION

ET

DÉTERMINATION DE L'AGRESSEUR

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 3 décembre 1935 à 14 heures.

PAR

JEAN DIAMANDESCO

Président : M. LE FUR, professeur.

Suffragants { *MM. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, professeur.*
SCELLE, professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1935



LE PROBLÈME DE L'AGRESSION

DANS LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ACTUEL

INTRODUCTION

Le problème de l'agression, l'un des plus vastes et des plus touffus qui soient, est intimement lié à celui de la sécurité internationale ; on peut dire qu'ils se confondent l'un dans l'autre. Cette interdépendance étroite est notamment soulignée dans la définition que M. Politis a donnée de la sécurité, dans son mémorandum sur les questions relatives à la sécurité : *la sécurité consiste dans l'absence de tout danger d'agression* (1).

L'étude de l'agression n'est donc qu'un des aspects du problème de la sécurité, à coup sûr le principal, car quel est le but de l'organisation de la sécurité sinon celui de préserver les États des risques d'une agression extérieure ?

Malgré tous les efforts tentés dans la direction de la solution de ce double problème, à savoir l'affermissement de la sécurité internationale et la condamnation et l'abolition de l'agression, malgré le Pacte de la Société des Nations, malgré le Pacte Briand-Kellogg, malgré toutes les manifestations solennelles des peuples et des gouvernements consignés dans les documents diplomatiques des temps derniers et ayant trait à la suppression de la guerre

(1) Dans ce sens aussi P. Barandon : *Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre* (traduit de l'allemand), Genève 1933. Selon Barandon (p. 259) la sécurité serait « la protection contre ce qui peut troubler la paix, protection contre la guerre et le danger de guerre ».

et au développement des procédures pacifiques pour la solution des différends, le monde se trouve toujours face à face avec le problème de plus en plus angoissant de l'insécurité internationale, d'une guerre menaçante, d'une agression en puissance.

Néanmoins, en dépit des obstacles qui sillonnent la voie ardue de l'organisation pratique de la paix entre les peuples, en dépit du scepticisme général et de la tendance régressive qu'on constate parfois présentement dans ce domaine, il ne faut pas désespérer, mais au contraire persévérer et continuer à suivre le chemin de cette paix universelle pour le débayer des embûches qui l'obstruent à tout moment. C'est une tâche bien lourde ! Pour aboutir, il faut savoir allier à l'esprit clair et logique du juriste cette foi dans un avenir meilleur des relations internationales et dans la perfectibilité morale des hommes et des sociétés. Dans le domaine du Droit international, où il faut continuellement créer, il faut être un optimiste ; le scepticisme et le pessimisme n'ont que faire dans le Droit international. Seul l'optimisme est créateur. Tous les efforts doivent être dirigés vers le but qui devrait être le but suprême de l'humanité : le règne de la paix. Les progrès croissants de la technique moderne rendent le spectre de la guerre de plus en plus terrifiant ; une future guerre serait un véritable cataclysme. A cause de l'interdépendance des intérêts et des relations internationales, elle entraînerait, dans la mêlée, tous les peuples et ne laisserait à sa suite que décombres et ruines, sous tous les rapports.

La guerre récente s'est chargée de nous montrer qu'il n'y a pas de vainqueurs et de vaincus, dans le sens profond du mot.

Tous en sortent également meurtris et expient dans la misère et les pires difficultés la folie dont certains, au début, se sont rendus coupables. D'ailleurs, l'optimisme, que nous prônions quelques lignes plus haut, trouve en partie sa justification dans les transformations récentes du droit des gens. « Les naïfs ou les utopistes », fait remarquer le

professeur Le Fur (2), « sont peut-être aujourd'hui ceux qui ne veulent pas se rendre compte des profondes transformations du monde moderne et luttent pour le maintien d'un état de choses lié à des conditions de vie sociale heureusement disparues. »

Le Droit international a enregistré, après guerre, des progrès considérables dans tous les domaines notamment dans la Justice internationale ; la notion de la souveraineté, telle qu'elle a été entendue avant guerre, a été *en quelque sorte* battue en brèche.

Nous disons *en quelque sorte*, car on a encore dans l'esprit les discours retentissants de M. Mussolini qui, à maintes reprises, soit devant les pères conscrits italiens en mai dernier, soit devant les légions prêtes à partir, pour l'Ethiopie dans le port de Cagliari (Sardaigne) ne manquait pas de souligner que l'Italie est maîtresse de ses décisions, que le gouvernement italien n'aura à s'embarrasser des suggestions de personne, que l'Italie reste souveraine et ne se laissera dicter la loi par qui que ce soit (3).

D'après les transformations que le Droit international a subies, le droit de guerre a cessé d'être illimité et les procédés pacifiques doivent avoir le pas sur les méthodes violentes.

Avant la grande guerre de 1914-1918, la guerre était considérée *comme un moyen légitime pour la réalisation du droit*, mais la pratique ne s'est que trop chargée de démontrer que la différence entre *droit* et *intérêt* fut le plus souvent négligée volontairement au profit de la réalisation de l'intérêt seul.

La différence entre la *guerre juste* et la *guerre injuste* était alors pratiquement inexistante puisqu'il n'y avait pas *d'instance supérieure*, qui eût la compétence de s'en

(2) V. La Préface au livre de Luigi Sturzo : *La communauté internationale et le droit de guerre*, Paris, 1931 (traduit de l'italien), p. 7.

(3) « Nous ne tiendrons aucun compte de ce que l'on peut dire au-delà des frontières, parce que les juges de nos intérêts garants de notre avenir, *c'est nous, seulement nous, exclusivement nous et personne d'autre.* » (Discours prononcé à Cagliari le 8 juin 1935). Voir le *Figaro* daté du 9 juin 1935.

occuper. Dans la conception d'avant-guerre, la guerre était « le droit de résoudre par la force des armes un conflit entre États (4) ».

Dans le Droit international actuel, cette conception est périmée. Pour nous rendre compte des transformations du Droit des gens, considérons l'exemple même du conflit de l'Italie avec l'Abyssinie. Malgré les surprises que ce différend peut nous ménager, on ne peut contester que tous les efforts qu'on fait pour le résoudre par des moyens pacifiques sont révélateurs du changement indubitable que la mentalité du monde international a subi depuis la guerre. Rappelons-nous de même, la manière pacifique dont fut résolu le conflit hungaro-yougoslave dont le point de départ, l'odieux attentat de Marseille, aurait risqué de se transformer pour l'Europe en un nouveau Serajevo.

Donc le recours à la violence est limité.

« Avec la Société des Nations le changement est radical. Le recours à la force, devenu exceptionnel, est en principe interdit. En cas de conflit, le choix n'existe plus entre la justice et la force, mais entre divers procédés pacifiques » (5). Le premier, le Pacte de la Société des Nations, établit, dans les temps modernes, une différence entre la *guerre légitime* et la *guerre illégitime*, basée sur des principes juridiques. La guerre devait cesser d'être une procédure légitime du Droit international, corrélatif de la conception de la souveraineté absolue. Elle devait être remplacée par les procédures pacifiques telles que la médiation, la conciliation, l'arbitrage. — La guerre est maintenant, comme on le verra plus loin, une *infraction*, un *crime international*. On vit au sein d'une organisation publique, dans laquelle, un État, pourvu qu'il le veuille et qu'il ait de la bonne

(4) V. Luigi Sturzo : *La communauté internationale et le droit de guerre*, Paris, 1931. p. 79. (Dans cette étude, l'auteur se propose d'étudier au point de vue de la sociologie et de l'histoire, les possibilités d'éliminer la guerre des relations d'entre les peuples, en tant qu'institution juridique. C'est une étude faite sous un angle essentiellement réaliste).

(5) V. N. Politis : *Les transformations du Droit international*, R. D. I. 1927 p. 72.

volonté et qu'il soit de bonne foi, *possédera toujours les moyens de régler, sans recourir aux armes*, par la procédure de la conciliation ou par des procédures arbitrales ou judiciaires, les conflits qui peuvent éventuellement éclater (6). « Si l'on ne voulait pas la guerre » dit *Luigi Sturzo*, « on trouverait dans la présente organisation de l'État, les moyens aptes à résoudre tout conflit sans recourir à la guerre... La guerre n'est nécessaire qu'en tant qu'une nation est mise dans l'état de nécessité de faire la guerre. Et tel n'est pas le cas dans la présente organisation internationale, puisqu'il existe un système juridique et permanent entre États, grâce auquel *tout conflit peut avoir sa solution pacifique*. »

L'Italie, dans le conflit qu'elle a avec l'Éthiopie, pourrait se pencher et méditer un peu sur ces paroles écrites en 1931 par un italien même.

Aux partisans de la théorie de la *nécessité de la guerre* (notamment Strupp) (7) nous répliquerons *qu'il n'y a pas de véritable état de nécessité* qui oblige à la guerre. Lorsqu'une guerre éclate, elle éclate uniquement parce qu'elle a été voulue et déterminée par les dirigeants responsables d'un État. « Le fait de la guerre n'a de lien nécessaire qu'avec la volonté humaine, tous les autres liens existent bien, mais sans rapports de nécessité (8). »

Comme on vient de le voir de ce bref aperçu, les faces du problème de l'agression sont multiples. On peut dire que tout le Droit international repose sur l'étude des moyens qui tendent à renforcer la sécurité et à diminuer les risques des agressions. — Toute étude complète du problème de l'agression comporte deux aspects : *un aspect préventif et un aspect répressif*. *L'aspect préventif* comporte l'étude des *moyens préventifs* destinés à empêcher une agression,

(6) V. L. Sturzo, *op. cit.* p. 103.

(7) V. *Eléments de Droit international* (traduction française), Paris, 1930 et *Les règles générales du Droit de la paix*. (Recueil des Cours de La Haye, 1934. T. 47 de la collection).

(8) L. Sturzo, *op. cit.* p. 98 et s.

c'est-à-dire l'organisation des procédures pacifiques destinées à remplacer l'usage de la violence. C'est ce qu'on pourrait appeler la « prophylaxie » de l'agression.

L'aspect répressif comporte l'étude des normes ayant trait à la définition et détermination de l'agresseur et à l'application des sanctions.

C'est de ce dernier aspect que nous aurons à nous occuper dans notre travail, dont l'objet est, comme d'ailleurs le titre l'indique, *une étude synthétique des règles concernant deux aspects de l'organisation répressive de l'agression : la définition de l'agression et la détermination de l'agresseur*.

Nous nous proposons d'étudier, dans une *première partie*, *la définition de l'agression et dans une seconde partie*, *la détermination de l'agresseur*, qui, — comme on le verra — est distincte de la définition de l'agression. On laissera de côté l'aspect *préventif*, cet aspect tenant de la *prophylaxie* de l'agression, — notamment l'arbitrage, la conciliation, institutions faisant éminemment partie du droit prophylactique de la guerre. Ce problème de l'action préventive de l'agression par l'organisation et la mise en jeu des institutions pacifiques c'est le problème même de l'organisation de la paix. De nombreux ouvrages ont été écrits là-dessus et ce sujet a été traité et défloré de tous côtés (9).

Nous prenons l'étude là où l'on suppose la faillite des mesures préventives, et malheureusement ce n'est pas une

(9) La Bibliographie sous ce rapport est immense; nous nous bornerons à n'indiquer que quelques-uns des ouvrages les plus remarquables dans la matière et qui nous ont été d'un précieux auxiliaire, au cours de notre étude.

Voir principalement Gonsiorowski : *La Société des Nations et le problème de la paix*, 1927, Paris.

Paul Barandon : *Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre*, 1933, Genève, et aussi tous les ouvrages ayant trait à l'organisation de la sécurité tels ceux de L. Kulski : *Le Problème de la sécurité depuis le Pacte de la S. D. N.* (Thèse Paris, 1927). W. Raafat : *Le problème de la sécurité internationale*. (Thèse Paris, 1930)

O. Hoijer : *La sécurité internationale et ses modes de réalisation*, 4 vol. Paris, 1930.

Van Vollenhoven : *Du droit de paix*, La Haye, 1932.

N. Politis : *La Justice internationale* Paris, 1924.

simple supposition, une hypothèse gratuite : les conflits sino-soviétique, sino-japonais, le récent conflit du Chaco et celui italo-éthiopien en sont d'éclatants témoignages.

C'est là, que la question de la définition de l'agression et de la détermination du coupable commence, c'est là que le problème des sanctions se pose et intimement lié à celui-ci, celui d'ordre politico-diplomatique, concernant la portée et la valeur des pactes de non-agression et d'assistance mutuelle.

Il n'est pas moins vrai qu'une séparation étanche ne peut se faire entre le côté répressif et le côté préventif du problème de l'agression. C'est pourquoi, là où le besoin se fera sentir, nous nous rapporterons assez souvent au cours de cette étude, au droit et aux institutions prophylactiques. Par exemple, la définition même de l'agresseur appartient tout autant au droit prophylactique de la guerre, mais il n'en est pas moins vrai que c'est lorsque l'accident arrive, lorsque l'agression se produit que la définition trouvera son champ d'application normal.

Malgré le courant manifesté les temps derniers plutôt dans le sens de la prévention de l'agression, nous croyons, sans vouloir diminuer en rien le rôle éminent que doit jouer dans le monde international l'action préventive, qu'une organisation répressive est nécessaire parce que la seule capable sinon d'enrayer complètement l'éventualité d'une agression, mais du moins d'en amoindrir sensiblement les possibilités. S'il faut avoir confiance dans le jeu des forces morales à caractère préventif, il faut pour le bien même d'une solide organisation de la paix acquérir aussi la confiance dans la force matérielle à caractère répressif.

Il faut tendre à organiser et assurer un *ordre public international*. Tel est le but de l'étude que nous entreprenons : établir des règles précises concernant la définition et la détermination de l'agression afin d'en assurer une prompte et efficace répression.

Deux raisons doivent inciter tout juriste à procéder à l'affermissement du système répressif : l'une d'ordre théo-

rique et logique : l'agression étant, comme on le verra plus loin, un crime international, il faut, de même que pour les infractions du droit interne, qu'elle ait le corrélatif d'une sanction. L'autre raison est d'ordre pratique, car le seul moyen qui fera échec aux tendances belliqueuses d'une nation, à une agression en puissance, ne peut être que la conscience pour cette nation que devant elle se dressera l'armature d'un puissant système répressif. — Par ce côté, comme nous l'avons encore affirmé, la répression touche de très près à la prévention. Les moyens essentiellement préventifs s'avèrent bien souvent trop insuffisants, trop platoniques pour aboutir à des résultats positifs. L'unique pression morale des organes de la Société des Nations est bien souvent insuffisante (10).

Dans la présente étude, nous partons d'une idée, qui sans avoir un caractère de nouveauté (puisqu'elle fut soutenue en 1925, notamment par MM. *Saldana* et *V. V. Pella*) (11) présente, dans l'état actuel du Droit international, encore beaucoup de hardiesse et a de nombreux contestateurs ; c'est l'idée d'une similitude, d'une analogie fondamentale entre les obligations réciproques des personnes physiques et celles des collectivités nationales entre elles.

Il faut tendre, à notre avis, vers l'application et l'extension, aux rapports entre les nations, des règles sinon identiques du moins présentant une grande analogie avec celles du droit interne, tenant compte, bien entendu, des particularités propres au droit des gens.

(10) Dans ce sens, de nombreux auteurs de Droits international. Citons un passage d'un des Traités de Droit international des plus récemment apparus : *Traité élémentaire de Droit international public*, de Jean Devaux, Paris, 1934, p. 498 : « Mais, dans une société organisée, il ne suffit pas de prévenir les conflits par des procédures amiables, il ne suffit même pas de les résoudre quand ils ont éclaté, il faut aussi envisager les moyens propres à imposer la solution acquise. La sanction apparaît donc *mutatis mutandis* aussi nécessaire en Droit international qu'en Droit interne. On ne saurait négliger de l'organiser ».

(11) *V. Saldana : La Justice pénale internationale*, Recueil des Cours de La Haye, T. X (1925-V) pp. 296-319 et *V. V. Pella : La criminalité collective des Etats*, Bucarest, 1927.

C'est dans ce sens que nous abordons l'étude de l'organisation répressive de l'agression.

De même que dans le Droit pénal interne où l'on distingue la loi, le jugement et la peine, l'organisation répressive de l'agression devrait être dominée par les mêmes règles, qui transposées dans le droit des gens trouveraient leurs corrélatifs dans les phases suivantes : *Définition de l'agression, détermination de l'agresseur, sanctions à l'agresseur.*

Partant donc, d'une idée *criminaliste* du droit répressif de l'agression, il est fatal qu'on arrive à la conclusion que l'agression, comme d'ailleurs toute question de criminalité, pose le double problème de la prévention premièrement, et de la répression ensuite. Loin de nous donc l'idée de méconnaître l'importance extrême de l'organisation préventive ; on n'est que trop pénétré de la vérité de l'axiome : *mieux vaut prévenir que guérir*. Le but essentiel devrait être non de combattre une guerre qui a déjà éclaté, mais d'établir les mesures préventives susceptibles de l'empêcher : *il vaut mieux établir la confiance que l'assistance mutuelle* (12). « Je crois que nous sommes tous d'accord », disait M. Politis à la séance du 25 février 1928 du Comité d'arbitrage et de sécurité (13), « et nous ne pouvons qu'être d'accord, pour déclarer qu'il vaut infiniment mieux prévenir que réprimer la guerre et que la confiance vaut infiniment plus que l'assistance mutuelle. Mais je ferai remarquer que, dans toute organisation sociale, même dans celles les plus poussées, les mieux finies, et à plus forte raison dans les organisations débutantes, embryonnaires comme celle de la Société des Nations, on ne peut séparer les deux ordres d'idées ; partout on cherche à prévenir le mal, mais les moyens répressifs sont considérés surtout en raison de leur valeur préventive. Il est certain que, lorsqu'une chose est défendue, si l'on envisage immédiatement la sanction qui peut accom-

(12) V. Déclarations de M. N. Politis au sein du Comité d'arbitrage et de sécurité, 2^e session, séance du 25 février 1928. (Doc. Conférence Réduction des armements, Série VI, 1928, p. 67.

(13) V. Doc. Conf. Désarm. Série VI. 1928, p. 67.

pagner cette défense, *le seul fait de formuler cette sanction constitue une prévention* ».

Le système préventif (art. 11 du Pacte S. D. N.) et le système répressif (art. 10, 16 et 17 du Pacte S. D. N.) doivent, à notre avis, se compléter réciproquement, afin que leur développement suive une marche parallèle (14). Le développement de la procédure préventive, prévue à l'article 11 du Pacte Société des Nations ne doit pas avoir, en aucun cas, pour conséquence de mettre l'article 16 dans l'ombre, comme certains auteurs de Droit international, notamment *Van Vollenhoven* dans son *Droit de Paix* (15), l'ont préconisé.

Pour finir avec ces considérations introductives, nous préciserons que nous n'aurons à nous occuper — comme d'ailleurs notre titre l'indique — que du droit actuel, de ce qu'on appelle communément le *Droit international nouveau*. La caractéristique du Droit international nouveau est l'importance accrue qu'il accorde au *droit de la paix* sur le droit de la guerre. La caractéristique du Droit international d'avant guerre était la préoccupation constante d'établir dans les conférences internationales des règles relatives à la conduite des belligérants pendant une guerre (dans ce sens, notamment les Conférences de la Haye de 1899 et de 1907).

Le régime ancien avec tout ce qu'il comporte de distinctions sera donc laissé de côté. Il n'est pas dit cependant que, dans le cours de la présente étude, il ne soit pas fait appel parfois aux notions anciennes de guerre juste ou injuste, offensive ou défensive, de provocation, etc., qui jetteront souvent un rai de lumière dans la pénombre dans laquelle pendant de longues années après la guerre a traîné, tâtonnant timidement, l'imprécise notion d'agression. Sou-

(14) « Ainsi, l'œuvre de répression de cette criminalité doit être mise en parfait accord avec l'œuvre de prévention. Réprimer le mal sans essayer de comprendre l'enchaînement des causes et des effets qui ont conduit à l'apparition de ce mal, cela revient à naviguer sans boussole sur l'infini de l'Océan ». V. Vespasien V. Pella : *La Criminalité collective des Etats*.

(15) Van Vollenhoven : *Du droit de paix*, La Haye, 1932.

vent sous le couvert d'autres mots ce sont les mêmes notions qui percent : *la guerre défensive* n'était en réalité que *l'action de légitime défense* du droit nouveau. Dans les deux cas nous nous trouvons en présence d'une résistance consécutive à une agression, mais, actuellement dans le Droit international nouveau, le mot de guerre, fût-elle défensive, est un terme impropre et qu'il n'est plus bon d'employer quand il s'agit d'une action de légitime défense.

PREMIÈRE PARTIE

DÉFINITION DE L'AGRESSION

CHAPITRE PREMIER

GÉNÉRALITÉS

SECTION I

QU'EST-CE QUE L'AGRESSION ?

I. — Avant de procéder à l'entrée proprement dite en matière, il est de toute nécessité d'établir certaines distinctions entre des notions très rapprochées qu'on retrouvera souvent au cours de cette étude et qui tout en paraissant claires au premier abord, et dépourvues d'équivoque, peuvent néanmoins prêter à confusion, à cause de l'obscurité dans laquelle les diverses interprétations les ont plongées. Il importe donc, au plus haut degré, que pour un problème si embroussaillé que celui de l'agression, on déblaye le terrain et on rétablisse *grosso modo* le sens exact de certains concepts tels ceux de la *guerre*, de la *guerre d'agression*, de l'*agression*, de la *provocation*, etc., afin que les données élémentaires étant établies, l'étude en soit rendue plus aisée et la compréhension du lecteur facilitée.

II. — *Qu'est-ce que l'agression dans le sens courant du mot ?*

Si l'on se rapporte aux définitions données par les dictionnaires (V. notamment Littré), l'agresseur est défini comme « celui qui *attaque le premier* (1) ». Dans certains

(1) Dans ce sens aussi la définition donnée par l'English Dictionary de *James A. H. Murray*, selon laquelle l'agresseur est : « He who sets upon, attacks or assails another ». (Cité par E. Giraud dans sa « Théorie de la légitime défense » Rec. des Cours de La Haye T. 49. 1934. — III, p. 752).

dictionnaires, tel le Larousse, on ajoute : *sans provocation*.

On peut donc dégager, selon la définition simple donnée par les dictionnaires, deux éléments qui seront tenus pour essentiels : premièrement le fait *d'attaque* et secondement le fait qu'agresseur serait *celui qui le premier* a eu recours à l'attaque. Il y aurait encore un troisième élément, celui de la *provocation* qui, s'il était adopté, justifierait et excuserait une agression dans le sens établi plus haut, c'est-à-dire comme *première attaque*. — Nous verrons, un peu plus loin, ce qu'il faut penser de cette notion de provocation et s'il est nécessaire et logique de l'accepter.

Pour le moment on ne fait qu'établir les données du problème et délimiter brièvement les contours de la notion d'agression et des éléments qui rentrent dans son contenu. Disons, dès à présent, que l'idée qui nous guidera, comme le fil d'Ariane dans le dédale de ce problème, l'idée qui restera à la base de cette étude, sera de nous tenir à une *notion simple et claire de l'agression*, à ce qu'on appelle communément la notion de l'agression *matérielle*, manifestée par la *violation matérielle du territoire* d'un État par un autre État (2). C'est, comme on le verra par la suite et comme nous nous efforcerons de le démontrer, la seule qui soit *vraie*.

Si une telle notion ne peut répondre aux nécessités d'une « équité idéale (3) », elle correspond à coup sûr aux nécessités d'ordre pratique qui découlent de la réalité des relations des peuples entre eux.

(2) Dans ce sens, V. Jean Ray : *Commentaire du pacte de la S. D. N.* (p. 364) qui entend l'agression comme une « *violation, de propos délibéré, du territoire d'un autre État* ; ou si l'on développe quelque peu l'idée : envahissement du territoire d'un État par les troupes d'un autre État, ou l'attaque de grande portée d'un État sur les frontières d'un autre État, ou l'attaque par surprise par voie aérienne, faite par un État sur le territoire d'un État à l'aide des gaz toxiques ». Ces critères préconisés par M. Ray ont, dans leur ensemble, passé dans la définition consacrée par les Conventions de Londres de juillet 1933, dont nous aurons à nous occuper dans le 3^e chapitre de cette Première Partie, consacré au « système des critères précis ».

(3) V. J. Ray, *op. cit.*, p. 365.

Une notion complexe élastique de l'agression favorisera les manœuvres et les manigances des États de mauvaise foi, à leur profit ; à défaut d'une notion simple dont les cadres soient rigoureusement et clairement définis, les pêcheurs en eau trouble auront beau jeu. Comme très bien le fait remarquer *M. Ray* (4) : « Si l'on veut que la paix soit maintenue, il faut à tout prix s'en tenir à une notion simple de l'agression. Elle sera contestée par certains. Elle ne réalisera pas en ce monde la justice absolue. Ce qu'on lui demande c'est d'être *claire et acceptable pour les consciences* ; c'est d'éliminer d'avance toute possibilité de chicane, de s'appliquer de la façon la plus automatique que tolèrent les contingences humaines (5) ».

III. — *L'agression dans le Droit international d'avant guerre et la notion de provocation.*

Avant le Pacte de la Société des Nations, c'est-à-dire avant la guerre, cette notion était rarement rencontrée dans le Droit international ; du moins le plus souvent on en parlait dans les traités d'alliance et alors dans la terminologie *d'agression non provoquée*. Dans tous les traités de ce genre, on trouve mentionnée, comme *casus foederis*, *l'agression non provoquée* et jamais l'agression tout court.

On ne trouvait que la terminologie mentionnée plus haut, dépourvue d'explications ou de définition précise ; chacun des alliés se réservait donc le droit d'examiner s'il y a, le cas échéant, agression non provoquée qui sera de nature à mettre en jeu l'alliance prévue au traité.

Parmi les traités d'avant guerre envisagés plus haut, citons comme exemples le Traité d'alliance entre l'Au-

(4) V. J. Ray, *op. cit.*, p. 263.

(5) Dans le même sens d'une notion simple et claire de l'agression, nous renvoyons le lecteur encore à un autre saisissant passage du *Commentaire du Pacte* de Jean Ray (p. 370) dont voici le texte : « si l'on appelle agresseur non seulement celui qui rassemble des troupes et encore celui qui a refusé l'arbitrage, ou celui dont les journaux ont injurié l'adversaire, dans tout conflit sérieux on n'apercevra que des agresseurs ; c'est dire qu'il faudra renoncer à toute détermination du coupable ».

triche-Hongrie et la Roumanie du 30 octobre 1883 et les Traités de la Triple Alliance des 20 mai 1882, 6 mai 1891, 28 juin 1902, et 5 décembre 1912 (6).

Du texte de ces traités on peut dégager que, par agression, il fallait entendre une *attaque sans provocation*, la provocation étant constituée couramment par une *violation d'un droit* non suivie de réparation. Mais d'après le sens que les chancelleries européennes donnaient volontiers au terme provocation, il apparaît que la provocation était tout aussi bien la *violation d'un simple intérêt*. Donc, la notion de provocation avait avant guerre une nature éminemment politique, ce qui contribuait à imprimer à la notion d'agression la même nature.

Le Traité de Versailles dans ses articles 231 et 232, alinéa 2 (7), limite ces notions de provocation et d'agression, sans cependant les faire passer dans le domaine du droit. Il n'y a pas là de définition explicite de l'agression, comme il n'y en a d'ailleurs pas non plus dans le Pacte de la Société des Nations (art. 10).

Après guerre, une foule de traités particuliers de sécurité consacrent la même formule de *l'agression non-provoquée* et de la notion de provocation par des clauses différemment rédigées, telles : *agression non provoquée, sans provocation de sa part, malgré son attitude pacifique* (8).

(6) Voir : M. Sibert : *La question de la garantie et de la réduction des armements terrestres à la 4^e Assemblée de la S. D. N.* — R. G. D. I. P. 1924; p. 623.

(7) V. Le Fur et Chklaver : *Recueil des textes* (p. 403-404). Art. 231 : « Les Gouvernements alliés et associés déclarent et l'Allemagne reconnaît que l'Allemagne et ses alliés sont responsables, pour les avoir causés, de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les Gouvernements alliés et associés et leurs nationaux en conséquence de la Guerre qui leur a été imposée par l'agression, de l'Allemagne et de ses alliés ».

Art. 232. alinéa 2 : « Les Gouvernements alliés et associés exigent toutefois, et l'Allemagne en prend l'engagement, que soient réparés tous les dommages causés à la population civile de chacune des Puissances alliées et associées et à ses biens, pendant la période où cette Puissance a été en état de belligérance avec l'Allemagne, par la dite agression par terre, par mer et par les airs et, d'une façon générale tous les dommages tels qu'ils sont définis à l'annexe I ci-jointe ».

(8) V. E. Giraud : *La théorie de la légitime défense*. Recueil des Cours de-

Quoique consacrée par certains de ces traités de sécurité, la notion de provocation est abandonnée sinon dans le Traité de Locarno (9), où elle figure pour le cas de l'agression flagrante, du moins dans tous les Traités de non-agression conclus par L'U. R. S. S. en 1932-1933 (10), dans l'accord de non-agression polono-allemand du 24 janvier 1934 (11) et même dans d'autres nombreux traités de sécurité conclus entre différentes Puissances tels le Traité d'amitié entre la Perse et la Turquie conclu le 22 avril 1926 (12), le traité de la même nature conclu entre la Perse et l'Afghanistan le 27 novembre 1927 (13), le Traité de non-agression et d'arbitrage Grèce-Roumanie du 21 mars 1928 (14), le traité d'amitié franco-roumain du 10 juin 1926 (15), le récent Pacte d'entente balkanique du

La Haye, T. 49, 1934, III, p. 756, où l'on trouve une liste de ces traités d'alliance, de non-agression, ou d'assistance mutuelle qui consacrent les formules envisagées plus haut.

(9) Art. 2 du *Pacte rhénan* : « L'Allemagne et la Belgique et de même l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre ». Toutefois s'occupant de la légitime défense (art. 2, point 1) et du cas de l'agression flagrante (art. 4, al. 3), le *Pacte Rhénan* introduit la formule regrettable de l'« acte non-provoqué d'agression ».

(10) Traité de non-agression soviéto-lithuanien du 28 sept 1926, prorogé pour 5 ans par le protocole du 6 mai 1931 et ensuite par le Protocole du 4 avril 1934, jusqu'au 31 décembre 1945. — Traité de non-agression et de règlement pacifique des conflits, U. R. S. S.-Lettonie, de Riga, 5 février 1932.

Traité U. R. S. S.-Estonie du même genre, du 4 mai 1932.

Traité Finlande-U. R. S. S. du 21 janvier 1932. (le texte de tous ces traités : dans la *Documentation internationale*, n° 2, 1934).

Enfin le Pacte de non-agression U. R. S. S.-Pologne du 25 juillet 1932, prorogé par le protocole du 5 mai 1934, jusqu'à la fin de l'année 1945 (V. *Documentation internationale*, n° 3, p. 42); le pacte du non-agression franco-soviétique du 29 novembre 1932 (V. *l'Europe Nouvelle* du 3 décembre 1932 et le pacte de non-agression italo-soviétique du 2 septembre 1933).

Dans le même sens, de l'abandon de la notion de provocation le pacte de non-agression gréco-turc d'Ankara du 14 sept. 1934. (V. *Documentation internationale* n° 6); le pacte turco-yougoslave du 29 novembre 1933 et le pacte roumano-turc du 14 oct. 1933.

(11) V. *Documentation internationale*, n° 1, p. 9. « Toutefois, dans aucun cas, ils n'auront recours à la force pour régler de telles questions litigieuses ».

(12) V. *Recueil des Traités S. D. N.* Vol. CVI, p. 247, n° 2449 (art. 3).

(13) V. *Recueil des Traités S. D. N.* Vol. CVII, p. 443, n° 2500.

(14) V. *Recueil des Traités S. D. N.* Vol. CVIII, p. 187, n° 2508 (art. 1^{er}).

(15) V. *Recueil des Traités S. D. N.* Vol. LVIII, p. 226, n° 1373 (art. 1^{er}, identique, quant à son texte, à l'art. 2 du *Pacte Rhénan*).

9 février 1934 (16). A ce point de vue, une exception récente constitue le Pacte franco-soviétique d'assistance mutuelle du 2 mai 1935 qui, dans son article 2, consacre à nouveau la notion de provocation, qui, ainsi qu'on l'a vu plus haut, avait marqué une régression dans maints accords de la même nature. L'article 2 de ce traité est caractéristique à ce point de vue, car ne se contentant pas de la simple expression *agression non provoquée*, ajoute : *malgré les intentions sincèrement pacifiques des deux pays* (17).

Cette formule se trouve tout récemment encore sous la plume de *Sir Samuel Hoare*, ministre des affaires étrangères de la Grande-Bretagne.

Dans la note du 26 septembre 1935 adressée au gouvernement français en réponse à la note française du 10 septembre 1935 relativement aux possibilités d'une intervention britannique dans le cas d'une agression en Europe, *Sir Samuel Hoare* confirmait l'attachement de la Grande-Bretagne à l'exécution fidèle des obligations découlant du Pacte de la Société des Nations, et « le maintien collectif du pacte dans son intégralité et *particulièrement la résistance ferme et collective à tous actes d'agression non-provoquée.* »

Afin de fixer l'attention sur ces mots, ils étaient soulignés et, quelques lignes plus loin, *Sir Samuel Hoare* précisait que « chaque mot de cette phrase doit avoir sa pleine valeur. »

La portée de cette note qui, par la confirmation du « maintien collectif du pacte dans son intégralité », paraît, au premier abord, être d'une large application, est en réalité considérablement affaiblie par cette réserve de *l'agression provoquée*. Car, en admettant la justification d'une agres-

(16) V. *Documentation internationale*, n° 1, p. 8.

(17) V. le texte du traité dans la *Documentation internationale*, n° 13, p. 208.

Art. 2 : « Au cas où, dans les conditions prévues à l'art. 15, paragraphe 7, du pacte de la Société des Nations, la France ou l'U. R. S. S. serait *malgré les intentions sincèrement pacifiques des deux pays*, l'objet d'une *agression non provoquée* de la part d'un État européen, l'U. R. S. S. et réciproquement la France se prêteront immédiatement aide et assistance ».

son par la provocation, on retombe dans le domaine arbitraire des interprétations subjectives des États et pour peu qu'un État soit de mauvaise foi et veuille s'esquiver aux obligations d'une action collective, il trouvera toujours moyen, quand son intérêt le poussera, de considérer l'agression d'un État comme ayant été provoquée.

Les partisans de la théorie de la provocation soutiennent qu'elle doit jouer un rôle important dans tout système de droit international ou privé. La provocation doit avoir, selon les théoriciens de la provocation, le même rôle dans les rapports entre les nations que dans les rapports entre les particuliers. Des auteurs tels que *Rogge* (18), tout en combattant le critère de l'invasion, du franchissement des frontières, comme un critère sûr et indubitable de l'agression, cherche à établir une corrélation entre la notion de provocation et celle de l'agression, car il pourrait y avoir des agressions longuement préparées et contre lesquelles il faut sévir promptement pour ne pas leur laisser le temps de se réaliser (19). L'exemple le plus saillant d'une attaque provoquée serait celle provoquée par la crainte d'une attaque, ou la politique agressive d'un État qui refuserait le règlement pacifique, massacrerait les ressortissants d'un autre État se trouvant sur son territoire, s'adonnerait à de continuelles attaques de frontières, entretiendrait dans la presse et l'opinion publique un courant d'hostilité contre un autre État, activerait les préparatifs militaires, etc... Telle semblerait être la position juridique de l'Italie qui veut voir dans l'attitude de l'Éthiopie et sa façon de se comporter une permanente provocation, *une agression en préparation*, qui tout en justifiant les préparatifs mili-

(18) Cité dans la *Revue de Droit international*, tome XIII, 1934, p. 373.

(19) Dans ce sens, maints auteurs de Droit international d'avant guerre tels *Rivier* et notamment *De Martens* dans son *Traité de Droit international* (trad. Alfred Léo, tome III, p. 186, Paris 1887), qui se prononce dans le sens qu'un État peut devancer une éventuelle agression, en attaquant le premier, afin de ne pas être surpris. « Il faut reconnaître d'ailleurs qu'un État peut se trouver dans la nécessité de commencer une guerre afin de déjouer les plans d'attaque et de rendre vains les préparatifs qu'un gouvernement ennemi faisait secrètement. Dans ce cas, le véritable agresseur n'est pas celui qui déclare la guerre ».

taires et l'envoi de renforts de la part de l'Italie, pourrait un beau jour justifier une action militaire contre le provocateur (l'Éthiopie) pour répondre à sa politique de provocation, à son *agression en puissance*. De la sorte, l'éventuelle action militaire italienne ne devrait pas être considérée comme une *agression* puisqu'elle a été provoquée. On voit de là toute l'élasticité que la politique, lorsqu'elle s'en mêle, cherche à imprimer aux formules qu'on voudrait précises. A notre avis, *il n'y a pas de politique de provocation qui puisse justifier une agression*.

C'est une véritable hérésie que de parler d'*agression non-provoquée* dans les rapports de deux États.

Provoquée ou non, l'agression reste néanmoins une *agression*. A nos yeux, la provocation ne peut constituer une excuse à une agression (20). Si un État s'estime l'objet d'une politique de provocation, il doit chercher dans les voies pacifiques la solution du conflit latent.

Sous ce rapport, faisons nôtres, les idées si clairement et si utilement exposées par *M. Politis* à la 69^e séance de la Commission générale de la Conférence du désarmement (21). Répondant à *M. di Soragna* (22), délégué italien, qui, dans

(20) Dans notre sens, Erich : « *L'interdiction de la guerre d'agression* ». R. D. I. (de La Pradelle, 1927, p. 757) : « Il convient donc d'éviter l'expression « agression non provoquée », expression susceptible de donner lieu à des malentendus ».

V. aussi J. Ray : *Commentaire du Pacte S. D. N.* (p. 366) « il ne faut plus qu'on parle et à la Société des Nations moins qu'ailleurs, de guerres préventives ou d'agressions préventives. Il ne faut pas que, d'avance, on justifie ou excuse, la guerre ou l'agression en les débaptisant ».

(21) V. Procès-verbal de Commission générale; 69, séance du 29 mai 1933.

(22) *M. di Soragna* (69, séance du 29 mai 1933, V. *Procès-verbal de la Commission Générale, Conf. Désarm.* p. 548), se prononçait dans les termes suivants : « D'un côté, il est prévu cinq cas bien précis. Si l'un de ces faits précis se réalise, même dans une mesure minime, l'action internationale se déclenche immédiatement d'une manière complète. Mais d'un autre côté un nombre considérable d'autres cas ne sont pas prévus. Ils peuvent être d'une gravité extrême. Celui qui en est victime est paralysé et il doit s'en remettre à la procédure pacifique qui n'est pas toujours la plus rapide du monde. Il est inutile de citer des exemples. D'un côté, on voit se déclencher l'action internationale pour une cabane incendiée; d'un autre côté un État pourrait massacrer les ressortissants d'un autre pays pendant plusieurs jours, sans que ce dernier puisse faire autre chose que de recourir à la procédure pacifique... Par cette procédure on va bien au delà du point où l'on en était arrivé dans l'établissement des règles de procé-

son discours, s'était élevé contre le bannissement de la notion de provocation de l'Acte pour la définition de l'agresseur élaboré par le Comité pour les questions de sécurité, *M. Politis* a mis admirablement bien au point la question de provocation dans le passage suivant, qui est à juste titre d'une importance capitale pour la solution du problème qui nous occupe : « *ou la provocation consiste en un acte qui a mis la victime en état de légitime défense* et alors celle-ci peut commettre un des actes interdits sans être considérée comme agresseur parce que, précisément, elle est en état de légitime défense, *ou bien la provocation n'est pas un de ces actes interdits, et alors l'agression ne peut se produire à aucun titre* et, contre cet acte d'agression, il ne reste d'autre ressource que l'application d'une procédure pacifique pour obtenir le redressement du droit violé. » Mais, comme *M. Politis* le fait remarquer fort bien un peu plus loin, dans l'hypothèse où la provocation constitue un acte qui met la victime en état de légitime défense, si l'acte qu'on reproche à la dite victime est absous, « il l'est non pas en raison de la provocation, mais en raison de l'état que la provocation a créé, de cet état spécial qu'on appelle légitime défense. »

Le rejet de la théorie vétuste de la provocation dans le Droit international est consacré par l'acte relatif à la définition de l'agresseur, tel qu'il fut élaboré à la Conférence du désarmement par le Comité pour les questions de sécurité et qui a passé dans son entier dans les Conventions de Londres sur la définition de l'agresseur de juillet 1933 (23). Ces conventions et l'acte de définition de

dures du Droit international et du Droit privé. Dans ce dernier, on trouve une conception de la responsabilité de celui qui se livre aux provocations. Cette conception joue un rôle énorme à tel point qu'une provocation peut couvrir complètement celui qui répond à une offense. Les rôles peuvent être totalement renversés dans ce cas. C'est sur les rives du Tibre qu'a été conçue cette sentence qui semble l'une des plus divines de l'humanité : *summum jus, summa injuria*. Le comble du droit, est le comble de l'iniquité ».

(23) V. le texte de ces conventions dans le *Recueil de textes*, de Le Fur et Chklaver, p. 1088.

l'agresseur écartent délibérément toute possibilité d'excuse ou de justification d'une agression.

L'article 2 de cet acte (article 3 des Conventions de Londres) est ainsi conçu : « Aucune considération d'ordre politique, militaire, économique ou autre ne pourra servir d'excuse ou de justification de l'agression prévue à l'article premier » (art. 2 des Conventions de Londres).

Cet article 2 de l'acte relatif à la définition de l'agresseur comporte une annexe, un protocole, qui contient une énumération à titre indicatif de quelques cas qui ne peuvent constituer une justification pour un État de recourir à des mesures de force contre un autre État.

La doctrine de l'agression provoquée, qui, selon certains serait justifiable, est donc formellement condamnée par cet article 2 et le Protocole annexe. Pour mieux se convaincre, il n'y a qu'à lire le passage du rapport de *M. Politis* relatif à cette question (24). « La question de la provocation a été soulevée au sein du Comité. A ce sujet, il convient d'apporter une précision. Ou bien la « provocation » constitue un des actes d'agression définis à l'article premier ; en pareil cas, l'État qui a été victime d'un tel acte peut évidemment riposter par des actes de même nature et il n'y a pas de difficulté. Ou bien la provocation consiste dans une violation du Droit international ou dans des attitudes inamicales de gouvernements ou d'opinion publique, sans qu'il y ait acte d'agression. Dans ces cas l'agression ne saurait être considérée comme une excuse. » Donc, pour les violations du droit des gens, dont les États se trouveraient victimes de la part d'autres États, ils auraient la voie des procédés pacifiques prévus, — comme on l'a vu, — expressément dans le rapport *Politis*. Conformément à ce rapport, l'État qui a à se plaindre de violations du Droit international, aura à sa disposition pour redresser les torts dont il se prétendra victime le recours éventuel à des procédures de règlement pacifique et encore,

(24) V. *Actes Conf. Désarmement*, Vol. II, p. 682.

le cas échéant, il pourrait employer des moyens de pression tels que la rupture des relations diplomatiques, économiques et autres, qui ne constituent pas des mesures de force. Arrivés au terme de ces brèves considérations sur la théorie de la provocation dans le droit des gens modernes, hâtons-nous de conclure, basés en partie sur le revirement constaté dans les différents actes diplomatiques, envisagés plus haut, que cette théorie doit être franchement mise de côté. On ne s'en est que trop servi jusqu'à présent pour desservir la cause du Droit international. Comme très justement le dit M. *Politis* si l'on veut étendre cette notion de provocation pour justifier l'emploi de la force dans les rapports internationaux, on se trouve alors en présence d'une divergence de vues très profonde sur la manière de concevoir les relations internationales (25).

IV. — *Guerre d'agression et agression.*

Il y a assurément entre ces deux notions, sinon une différence d'essence d'une étanchéité parfaite, du moins, dans la pratique des choses, pas une entière superposition.

L'*agression* est une *notion plus large* que la notion de guerre, car s'il est vrai que toute guerre implique une agression, toute agression n'est pas une guerre et il peut y avoir agression sans qu'elle implique nécessairement l'état de guerre. Selon tous les juristes de Droit international (26), l'agression est un acte *unilatéral* qui se distingue donc de la guerre qui est un rapport entre deux ou plusieurs États impliquant une parité de situation entre les belligérants.

Cette distinction de l'agression et de la guerre est loin d'être seulement théorique. On peut citer à l'appui de cette affirmation, à titre d'exemples : l'agression italienne de

(25) V. *Procès-verbal, Commis. Générale Conf. Désarm.* 69, séance du 29 mai 1933, (p. 556).

(26) V. notamment Jean Ray : *Commentaire du Pacte de la S. D. N.* p. 362; J. Kunz : *L'article 11 du Pacte de la S. D. N.* Rec. des Cours de La Haye, t. 39, 1932 1. (pp. 705 et s.); De Brouckère : (*Rapport. V. Actes Conf. Désarm. Série III*, 1926, p. 100).

Corfou en 1923, l'agression grecque à la frontière bulgare en 1925, qui furent de simples agressions sans dégénérer en guerres.

La question cependant ne laisse pas d'être dominée par la difficulté d'une discrimination aisée dans la pratique, et comme toute agression provoque généralement une résistance, il peut arriver que l'on passe de la phase de l'agression à la phase de la guerre d'une façon très rapide, ne laissant apparaître devant l'opinion que cette seconde phase, la phase de la guerre (27).

On trouve cette distinction, pour la première fois établie clairement, dans les Résolutions de l'Assemblée de 1921 concernant l'article 16. « L'acte unilatéral de l'État fautif », lit-on au point 3 de ces résolutions (28), « ne peut créer un état de guerre : il ne fait que donner aux autres membres de la Société la faculté de procéder à des actes de guerre ou de se déclarer en état de guerre avec l'État en rupture de Pacte ; mais il est dans l'esprit du Pacte que la Société des nations tâche, tout au moins au début, d'éviter la guerre et de rétablir la paix par une pression économique ».

Se basant sur les distinctions ci-dessus établies par les Résolutions de 1921, M. de Brouckère, dans son rapport très connu de 1926, reprend la question et précise encore mieux la portée de cette distinction amorcée antérieurement.

« L'histoire nous fournit », poursuit ce rapport (29), force exemples de violences, d'agression, qui n'ont pas conduit à la guerre, soit que la victime, trop faible ou trop pusillanime se soumit sans offrir aucune résistance, soit que des négociations ou la médiation d'un tiers ait permis d'arranger les choses avant que l'état de guerre ait pu s'établir. C'est que l'état de guerre n'existe vraiment qu'à partir du moment où le pays attaqué, relevant le défi, qu'on lui jette, aura à son tour admis que l'état de guerre existe. » Et un peu plus loin, M. de Brouckère poursuit

(27) V. J. Ray : *op. cit.*, p. 362.

(28) V. ces résolutions dans le Rapport de M. de Brouckère (*Actes Conf. Désarm.*, Série III., 1926 (p. 98).

(29) V. *Actes Conf. Désarm.*, Série III., 1926 (p. 100).

dans son rapport, de façon encore plus explicite : « Il faut en revenir maintenant à ce qui a été dit plus haut des conditions nécessaires pour qu'un État soit considéré comme ayant recouru à la guerre. En dehors du cas où l'État agresseur aurait formellement déclaré la guerre, et sur lequel il n'y a pas lieu des'étendre plus longuement, *deux* conditions avons-nous dit, sont nécessaires :

- 1^o *Qu'un Etat ait accompli un acte de guerre contre un autre ;*
- 2^o *Que ce dernier ait considéré l'état de guerre comme établi. »*

Cette différence entre ces notions de *guerre* et d'*agression* ressort particulièrement des discussions ayant eu trait à l'élaboration de la Convention pour assistance financière au sein de la 3^e Commission 1929 (30). Le professeur Cassin, délégué de la France, affirmait que, dans le texte de l'article 1^{er} de la Convention, il serait préférable d'employer une formule plus large que celle de guerre. « Le mot guerre », disait M. Cassin, « va disparaître de l'usage. Un État n'aura plus la naïveté, s'il veut violer le Pacte, de déclarer la guerre. » Et plus loin : « les déclarations de guerre n'étant plus à envisager, il faudra juger les États suivant ce qu'ils feront, non selon ce qu'ils diront. » A cet effet, M. Cassin proposait que dans l'article 1^{er} de la Convention, le terme de guerre soit remplacé par le terme de *hostilités*. Le texte aurait eu cette forme : « Toute H. P. C. a droit à l'assistance financière prévue dans la présente Convention si elle se trouve engagée dans des *hostilités* dont son adversaire a pris l'initiative. »

M. Kunz, dans son remarquable cours fait à l'Académie de Droit international de la Haye sur *L'article 2 du Pacte de la Société des Nations* (31) s'attache aussi à établir une discrimination entre *guerre* ou *guerre d'agression* d'une part et *agression* d'autre part, jusqu'à un certain point dans le sens des distinctions envisagées plus haut.

« *L'agression* de l'article 10, » dit M. Kunz, « n'est nullement identique au terme *guerre d'agression*, qui domine les travaux

(30) V. *Procès-verbal séances*, 3^e Commission, p. 929 (32).

(31) V. *op. cit.* (pp. 705 et s.).

de la Société. D'abord, la guerre est une relation juridique entre au moins, deux États, tandis que l'article 10 comprend — c'est vrai — aussi la guerre, mais le terme va plus loin ; il se peut *très bien qu'il y ait agression au sens de l'article 10, sans qu'il y ait guerre au sens juridique, sans qu'il y ait acte militaire.* »

M. Kunz, comme on le voit, est partisan de la théorie qui distingue l'agression considérée au point de vue *stratégique* de l'agression considérée au point de vue *normatif* (juridique). Selon cette conception, consacrée d'ailleurs par le Protocole de Genève, agresseur ne serait pas seulement l'État qui franchit une *frontière géographique*, mais aussi l'État qui franchit une *frontière juridique*.

Nous sommes d'accord avec M. Kunz pour affirmer qu'il peut y avoir agression sans qu'il y ait guerre au sens juridique (c'est là tout à fait notre opinion soutenue précédemment) ; mais, dans notre conception de l'agression qui l'envisage, comme on l'a bien vu, sous l'angle matériel, nous ne pouvons suivre M. Kunz dans son opinion d'une agression normative, à savoir qu'il peut y avoir agression, sans qu'il y ait acte militaire. L'acte militaire, selon nous, est la caractérisation même de l'agression. Notons encore que la même distinction qu'entre guerre d'agression et agression, M. Kunz (*op. cit.*, p. 731) la fait entre guerre défensive et défense, ces dernières notions correspondant respectivement aux deux premières.

L'expression « guerre d'agression » ne figure pas dans le Pacte de la Société des Nations ; on trouve les termes suivants : *agression* et *menace d'agression* (art. 10) et *recours à la guerre* (art. 12 à 17).

On peut dire que le Pacte de la Société des Nations permet dans certaines hypothèses la guerre d'agression, puisque à notre sens les guerres déclanchées dans les cas permis aux articles 12 à 15 du Pacte, sont de véritables guerres d'agression si par une telle guerre on entend une guerre qui est faite pour satisfaire à *un but de politique nationale* (telle l'expression consacrée par le Pacte Briand-Kellogg). On peut inférer que tel n'est pas le concept de la guerre

d'agression dans le Pacte de la Société des Nations et que ce concept est différent de celui du Pacte Briand-Kellogg. D'après nous, *cependant la guerre d'agression c'est la guerre en tant qu'instrument de politique nationale*; or, il est évident qu'une guerre entreprise conformément aux permissions des articles 12 à 15 du Pacte Société des Nations, *ne visant qu'un but de politique nationale*, c'est, sans conteste, une guerre d'agression.

Citons à l'appui de nos affirmations un passage des *Notes du Comité des juristes*, chargé d'examiner le texte du Projet de Traité d'assistance mutuelle de 1923 (32) : *Le mot agression couvre non seulement toutes les hypothèses d'un recours à la guerre contraire au Pacte, mais s'applique aussi à certaines autres hypothèses et implique un exercice de l'assistance dans des cas de recours à la guerre que le Pacte autorise.*

Cette différence de terminologie est consacrée de façon assez peu distincte d'ailleurs par le Projet de Traité d'assistance mutuelle et par le Protocole de Genève qui, sous bien des rapports, avait repris maintes formules du Projet de Traité d'assistance mutuelle précédemment échoué. Le Projet de Traité, dans ses articles 1 et 2 et le Protocole dans le préambule, dans la formule de condamnation de la guerre, parlent de guerre d'agression, et non simplement d'agression, terme qui est employé cependant dans d'autres articles (V. notamment art. 9 à 12 du Protocole). Pourquoi avoir opté pour cette expression ? La réponse on la trouve dans les *Observations présentées par le Comité de juristes relativement aux articles 2 à 19 du Projet de Traité d'assistance mutuelle* (33). Selon le Comité de juristes, on a jugé préférable de substituer la notion de guerre à celle d'agression, car il aurait été imprudent de considérer comme *casus foederis* une agression momentanée que l'État principalement intéressé aurait jugé opportun de ne

(32) V. *Actes IV Assemblée, 3^e Commission*, p. 210. Document A 111 (1) 1923; Annexe 10. Première partie.

(33) *Actes IV Assemblée, 3^e Commission*; Annexe 9 (p. 189).

pas retenir comme cause de guerre. « Le mot agression ». lit-on dans ces « Observations », « couvre certainement toutes les hypothèses d'un recours à la guerre contraire au Pacte, soit en raison de l'absence de procédure pacifique préalable, soit en raison de l'arrêt de la Cour de justice ou d'une recommandation unanime du Conseil qui a mis fin à cette procédure, soit en raison de l'insuffisance du délai couru depuis la recommandation ou l'arrêt. Mais le mot agression pourrait s'appliquer aussi à certaines hypothèses et impliquer un exercice de l'assistance mutuelle défensive dans des cas de recours à la guerre que le Pacte autorise. »

Dans le Pacte Briand-Kellogg l'interdiction ne s'applique qu'à la guerre, et pour être plus précis, disons seulement à la guerre considérée comme instrument de *politique nationale*, expression qui, à notre sens, est équivalente de celle de *guerre d'agression*.

Le gouvernement soviétique, lorsqu'il fut saisi du projet, manifesta son regret que la prohibition visait uniquement la guerre et non toute agression. (Signalons que le Traité de Locarno et tous les pactes soviétiques de non-agression condamnent en général toute agression.)

Mais si le Pacte Briand-Kellogg n'interdit pas l'agression en général, de façon explicite, dans son article 1 où il n'est parlé que de guerre en tant qu'instrument de politique nationale, une interdiction de cette sorte mais implicite se trouve à l'article 2, qui prévoit l'obligation pour les signataires de soumettre leurs différends à un règlement pacifique. Donc, tout recours à la force, ou mieux toute agression, est prohibé, même s'il ne s'agit pas d'une guerre. Par rupture du Pacte Briand-Kellogg, il faut entendre non seulement le *recours à la guerre déclarée*, mais toute agression.

Dans ce sens, sont les déclarations et le lumineux raisonnement développés par M. Titulesco, délégué de la Roumanie, devant la Commission générale de la Conférence du désarmement :

« Il paraît évident qu'il faut lire les expressions *rupture du Pacte de Paris* dans le sens de *recours à la force* et non pas seulement *recours à la guerre déclarée*. En effet, tout le monde sait, mais oublie trop souvent, que l'article 2, qui est la pierre fondamentale du Pacte de Paris, interdit la violence du fait qu'elle demande aux Parties de ne recourir qu'aux moyens pacifiques pour régler les différends de quelque nature qu'ils soient (34). »

Nous ferons cependant une seule remarque, à savoir qu'il aurait été infiniment préférable que M. Titulesco emploie l'expression *d'agression* au lieu de celle de *recours à la force*.

Le recours à la force englobe *tout acte de force, toute mesure de violence* sans distinction ; il se rapproche du terme *agression*, mais ce dernier est préférable, car tout en visant tout acte de force agressif, toute opération militaire, il excepte la légitime défense et les sanctions qui sont bel et bien des actes qui impliquent le recours à la force, mais des actes de force qui sont permis, en raison de leur nature. Ceci ressort mieux et de façon bien plus évidente de l'emploi du terme *agression*, que de celui de *recours à la force*.

Signalons, en passant, également la différence qu'il faut faire entre *recours à la guerre et recours à la force* qui sont deux notions distinctes, de même que celles de *guerre* et d'*agression* ; la différence découle également de leur caractère de *bi* ou *unilatéralité*. En plus, pour le recours à la guerre, différemment du recours à la force, une déclaration de guerre est nécessaire. Il en va tout naturellement donc que les représailles ne seraient englobées que dans le recours à la force.

Le recours à la force a été flétri dans la résolution des Puissances du 12 décembre 1932 (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie) : « Les gouvernements du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et de l'Italie sont prêts à s'associer à une réaffirmation solennelle pour tous les États européens qu'en aucune circonstance ils ne

(34) 63 séance du 24 mai 1933. V. *Procès verbal Commission générale*, p. 496.

tenteront de résoudre par la force aucun différend présent ou futur entre les signataires (35). »

Le 2 mars 1933, la Commission politique de la Conférence du désarmement a également adopté, à l'unanimité, une déclaration de non-recours à la force (36).

V. — *Considérations finales.*

Nous voilà arrivés au terme de cette Section, consacrée à la délimitation de la notion d'agression et à l'établissement de toute une série de distinctions, dont celle d'agression et de guerre ou guerre d'agression, sur laquelle on a le plus insisté, parce qu'elle prête le plus souvent à confusion dans la terminologie courante. Dans la pratique, et les travaux de la Société des Nations même, on a confondu ces deux notions et on les a employées très souvent, indistinctement l'une pour l'autre.

Il faut convenir que, dans la pratique, comme on l'a d'ailleurs vu, il est fort difficile d'établir une discrimination nette et c'est de là que procède cette confusion de terminologie.

Théoriquement, cependant, et jusqu'à un certain point dans la pratique, nous croyons avoir démontré que ces deux notions sont susceptibles d'être différenciées. Retenons bien ceci : l'agression est une notion plus large, elle couvre toutes les hypothèses de guerres d'agression, tandis que la guerre d'agression a un sens plus limité, plus restreint du fait que pour qu'il y ait guerre d'agression il faut une agression suivie d'un état de guerre.

Une question se pose encore légitimement à notre esprit, c'est la question de savoir si l'expression d'agression

(35) V. *Doc. Conf. Désarm.* 151.

(36) V. *Doc. Conf. Désarm.* 156 : « Les Gouvernements.... »

« Animés du désir de promouvoir la cause du désarmement en développant l'esprit de confiance mutuelle entre les nations d'Europe par une déclaration interdisant expressément le recours à la force dans les conditions où le Pacte de Paris interdit le recours à la guerre.

« Réaffirmant solennellement qu'en aucune circonstance ils ne recourront à la force, comme instrument de politique nationale.... »

répond aux nécessités d'une bonne et exacte qualification de ce qu'on veut définir. Cette question se pose avec d'autant plus de légitimité que certains juristes, notamment M. Clyde Eagleton, se sont attaqués au terme d'agression, le trouvant peu propre à répondre aux besoins d'une bonne qualification.

Contrairement à ce que soutient M. Clyde Eagleton (37) relativement au terme d'agression qu'il trouve « insuffisant » et « peu pratique pour définir la guerre illégale », nous croyons que l'expression est très indiquée et plus heureuse que celle de guerre, parce que plus large et englobant les actes de force qui ne sont pas proprement dits constitutifs d'une guerre même illégale. Tout emploi de la force armée entre les nations n'est pas constitutif de guerre, tandis qu'il peut être constitutif d'une agression. Nous avons dit exprès *peut* être, parce que tout acte de force n'est pas une agression.

Il est non moins vrai que le terme d'agression a subi pendant ces quinze dernières années, à certains moments, de nombreux étirements (comme par exemple dans le Protocole de Genève qui assimile le refus d'arbitrage à une agression, — ce qui est évidemment arbitraire) qui ont compliqué les éléments de cette notion pourtant claire si on la considère d'assez haut et si on ne se départit pas de ses éléments premiers, considérés uniquement dans leur matérialité.

Tenons-nous donc aux éléments premiers de cette notion et à la définition élémentaire et courante, qui veut voir dans toute agression *l'attaque qui a eu lieu la première* et du coup nous voyons que tout clairement et naturellement se détachent deux catégories d'actes de force qui ne peuvent être englobées dans le concept d'agression : l'action de légitime défense, parce qu'il s'agit là d'un acte de force postérieur à l'agression qui est « l'attaque première », et les sanctions qui elles aussi ont le caractère de postériorité.

(37) V. son article : « Faut-il proscrire seulement les guerres d'agression ou toutes les guerres ? » R. G. D. I. P. 1932, p. 506.

rité qui ne rentre pas dans la caractérisation de l'agression.

Jusqu'à présent, nous avons exposé volontairement les choses le plus simplement possible, afin de jeter, pour ainsi dire, les premières assises, et pour qu'on puisse aisément saisir les données élémentaires du problème dont la réalité s'avérera plus complexe. Il ne faut pas s'embrumer l'esprit, dès le début, d'un fatras d'éléments compliqués, qu'on examinera d'ailleurs méthodiquement par la suite, mais qui tout au début risqueront d'embrouiller et d'alourdir considérablement l'étude.

SECTION II

L'AGRESSION EN TANT QUE CRIME INTERNATIONAL

I. — *Caractère criminel de l'agression et de la guerre d'agression.*

L'agression et la guerre d'agression sont des crimes internationaux !

Le caractère criminel de la guerre d'agression ressort de nombreux actes diplomatiques et presque toute la doctrine est d'accord que le recours à la guerre d'agression constitue un crime international.

Faisons remarquer, dès à présent, que dans tous ces actes diplomatiques, de même qu'en doctrine on incrimine généralement la *guerre d'agression* et non *l'agression* tout court.

A notre avis, c'est une erreur de qualifier de crime, seulement la guerre d'agression et laisser de côté l'agression. Les deux actes ont la même nature illicite et si, comme nous avons tenté de le démontrer, ils se distinguent à certains points de vue, il y a entre eux sous le rapport de *l'illicéité* une parfaite similitude.

Selon nous, il faut tenir pour crimes internationaux tout autant l'agression que la guerre d'agression.

Il a fallu longtemps pour que cette idée de la criminalité de l'agression, qui s'impose tout naturellement à tout esprit même non averti des problèmes juridiques, puisse triompher, partiellement au moins, dans le droit des gens moderne.

Et comment n'en serait-il pas ainsi de la guerre d'agression et même de l'agression, alors qu'elles supposent, dans leur perpétration une foule de crimes individuels, tels l'assassinat, l'incendie, le vol, le pillage, etc., crimes qui, dans le droit pénal interne, trouvent une exemplaire répression !

Cependant bien avant que cette idée de l'incrimination de l'agression, consacrée maintenant par des textes et par une abondante doctrine, puisse triompher, dans le Droit international ancien la guerre était considérée comme le moyen normal et licite de résoudre un différend international. Une expérience consacrée par des siècles était là pour démontrer que la guerre était, dans les manifestations extérieures des nations, un mal nécessaire et l'état normal de ces manifestations. Et le professeur Pella pouvait dire avec raison, en parlant de cette conception de la guerre d'avant guerre, et en la critiquant, que la guerre apparaissait alors « comme une fatalité ». « Le destin d'une nation était considéré comme étant soumis à ces mêmes lois impitoyables du sort que chantaient les auteurs des tragédies antiques (38) ».

Mais, maintenant, il en va tout autrement ; la nécessité d'une prohibition du droit de guerre, ce Moloch moderne qui, par les progrès de la technique et le rythme accéléré des découvertes scientifiques, fait accroître le nombre de ses victimes et de ses cruautés, s'impose. On ne connaît que trop les réponses qu'ont peut nous opposer : que la guerre en tant que système de faire valoir ses droits par un peuple est un système consacré par des siècles d'his-

(38) V. V. Pella : *La criminalité collective des Etats et le Droit pénal de l'avenir*, Bucarest, 1926, p. 6.

toire, que la guerre est inhérente et indissolublement liée à l'évolution du droit des gens, qu'elle n'est que l'expression de l'instinct de conservation et d'expansion d'une nation et l'une des formes les plus grandioses de la lutte pour l'existence et enfin qu'elle n'est non seulement la manifestation d'une loi de la nature, mais en plus de cela un important facteur de progrès et un moyen de sélection naturelle entre les peuples.

On ne saurait se laisser impressionner par de tels arguments. Contrairement à ce que maints auteurs ont soutenu autrefois et dont l'écho atténué nous parvient encore de nos jours, perpétué par la plume ou la bouche éloquente de certains partisans, recrutés surtout parmi certains chefs d'État, dont le moins important n'est à coup sûr pas M. *Mussolini*, la guerre *ne doit et ne peut* être considérée comme un phénomène normal et nécessaire, comme une fatalité historique que les peuples doivent se résigner à subir sans pouvoir s'en débarrasser, mais bien, au contraire, comme un phénomène de *criminalité collective* des États ou, selon la suggestive expression de M. *Saldana* (39), comme « un acte collectif de sauvagerie juridique au milieu d'une splendide civilisation matérielle ». La guerre dans laquelle fondent une multitude de crimes particuliers doit être tenue non seulement pour un *crime moral*, mais pour un *crime juridique* (40). Cette idée de voir dans la guerre

(39) Saldana : *La justice pénale internationale*, Recueil des Cours de La Haye, T. X (1925-V) p. 370.

(40) Dans ce sens que la guerre agressive (et selon nous, il faudrait ajouter aussi l'agression) doit être tenue pour un crime, qu'il faut bannir du Droit international, se prononce la majorité de la doctrine. Citons notamment N. Politis : *Les nouvelles tendances du Droit international*. Paris, 1927, p. 126 : « Le fait de procéder à une guerre d'agression et les actes qui, de quelque manière que ce soit, le provoquent ou le préparent constituent le véritable domaine de la criminalité internationale : ils représentent pour la société des peuples, le trouble le plus profond et, pour la morale internationale, l'atteinte la plus grave. »

Saldana : *op. cit.*, p. 370 : « Parmi les crimes pouvant être commis par un Etat contre un autre Etat, le plus redoutable, le plus important est la guerre d'agression ». Dans l'ouvrage ci-dessus cité, M. Saldana (p. 404) établit un avant-projet de Code pénal international dans lequel l'agression est formellement consacrée comme type de criminalité de l'Etat (art. 43 de l'avant-projet). Le droit de légitime défense et de la *défense légitime d'autrui*, notions sur les-

ou dans l'agression un crime est moins nouvelle qu'on le croit généralement. *Grotius*, même, l'avait aperçue (41). Tout de suite après la guerre, un des premiers parmi les auteurs de Droit international qui, avant même la constitution de la Société des Nations, a lancé cet axiome retentissant : « l'agression est un crime ! » fut *Van Vollenhoven*. Dans son livre de 1919 : *Les trois phases du droit des gens*, d'une grande envolée, comme tout ce qu'il a écrit, Van Vollenhoven écrivait : « Ni le pouvoir exécutif, ni le corps législatif, ni un plébiscite, ni quelque autre pouvoir dans l'État ne doit être autorisé à déclarer la guerre ou à entreprendre des hostilités, car l'agression est un crime. Le troisième droit des gens ne peut tolérer l'emploi de la force armée que contre des actes reconnus comme des crimes ou des injustices par un juge international, et alors seulement sous des garanties internationales. » (pp. 89-90).

II. — *L'incrimination de la guerre d'agression dans les différents actes diplomatiques.*

Le changement dans le Droit international, notamment en ce qui concerne la façon d'envisager la guerre s'était opéré dès la guerre de 1914, dans laquelle on peut voir, selon

quelles on reviendra plus loin y trouvent leurs justifications (respectivement articles 47 et 49 de l'avant-projet).

G. Scelle : *Précis de Droit des gens. Principes et systématiques*. Deuxième Partie pp. 43 et 47) : « La guerre n'est pourtant pas, comme on le prétead, une nécessité inéluctable, une infirmité congénitale des sociétés humaines. On est arrivé dans la plupart des organisations étatiques à supprimer les guerres civiles et la justice privée. La guerre dite internationale n'est pas d'une autre essence et ne recèle pas de fatalité particulière. Elle révèle seulement un état de chose primitif, comme le duel judiciaire et provient des insuffisances du Droit des gens constructif, en particulier de la subsistance du concept de souveraineté... La doctrine est généralement d'accord pour admettre que le recours à la guerre d'agression constitue un crime international ».

Voir encore la belle étude de M. V. V. Pella, si suggestivement intitulée : *La criminalité collective des États*, que nous avons déjà citée à d'autres reprises, et l'intéressant livre de Guglielmo Ferero : *La fin des aventures (Guerre et Paix)*, Paris, 1931.

(41) Voir, Van Vollenhoven qui dans son livre *Les trois phases du Droit des gens* 1919, s'adonne à une judicieuse analyse du « Droit de la guerre et du Droit de la Paix » de Grotius. « Grotius » dit Van Vollenhoven p. 60, « voit dans la guerre un crime, le crime du pays qui use de force pour mettre à la raison l'État criminel ».

l'heureuse expression de Van Vollenhoven, une lutte entre le erime et le châtement (42).

Le Pacte de la Société des Nations ne contient aucune disposition concernant l'incrimination de la guerre.

Le premier document diplomatique dans lequel on trouve une condamnation formelle de la guerre d'agression qui est qualifiée de crime international, c'est le Projet de Traité d'assistance mutuelle de 1923. C'est à partir de ce Projet de Traité que la guerre d'agression recevant cette qualification de crime international se présente dorénavant, selon l'expression de M. Pella, comme une *manifestation de criminalité collective*, qui appelle la nécessité de la mise en jeu d'une politique criminelle internationale. L'article 1^{er} du Projet de Traité contient l'affirmation de principe que la guerre d'agression constitue un crime international et, en plus, l'engagement des Parties contractantes de ne pas se faire coupables de ce crime. Disons, en passant, que le Projet de Traité ne contient dans les articles suivants aucune définition, aucune tentative de préciser les éléments de l'infraction visée à l'article 1^{er}. Nous laissons de côté pour le moment la question de savoir quels sont les éléments constitutifs du crime d'agression dont l'étude fera l'objet des deux chapitres suivants concernant les systèmes d'élaboration d'une définition de l'agression.

On sait que le Projet de Traité d'assistance mutuelle ne put être adopté, à cause des divergences de vues qui séparaient les États et des nombreuses controverses que ses dispositions soulevaient.

L'incrimination de la guerre d'agression fut reprise l'année suivante par le Protocole de Genève. L'idée fondamentale du Protocole, c'est la déclaration solennelle que la *guerre d'agression* est une infraction à la solidarité internationale et partant un crime international.

Cette déclaration figure dans le préambule, elle est à la base de toutes les dispositions du Protocole :

(42) *Les trois phases du Droit des Gens*, p. 66.

« Animés de la ferme volonté d'assurer le maintien de la paix générale et la sécurité des peuples dont l'existence, l'indépendance ou les territoires pourraient être menacés ;

« Reconnaissant la solidarité qui unit les membres de la communauté internationale ;

Affirmant que la guerre d'agression constitue une infraction à cette solidarité et un crime international ... (43).

L'étude de l'agression en tant que crime international nous amène à considérer un des actes diplomatiques des plus significatifs sous ce rapport, à savoir la *Résolution de la 8^e Assemblée du 24 septembre 1927*, par laquelle la guerre d'agression est interdite et solennellement proclamée crime international (44).

Cette résolution fut votée sur une initiative de la délégation polonaise. Le 9 septembre, M. Sokol, au nom de la délégation polonaise proposait à l'Assemblée le texte qui devint le 24 septembre la Résolution sus-mentionnée. Dans sa séance du 10 septembre l'Assemblée confia cette proposition à l'étude de la 3^e Commission. La 3^e Commission l'adopta le 19 septembre, à l'unanimité, et, le 24 septembre, l'Assemblée vota à son tour la résolution à l'unanimité, malgré les quelques voix qui s'étaient élevées contre elle, notamment celle du délégué italien M. Scialoja qui

(43) V. *Recueil de textes* de Le Fur et Chklaver édit. 1934, pp. 841-842.

(44) Voici le texte de cette résolution : (V. Résolutions et vœux adoptés par l'Assemblée au cours de sa 8 session 1927, p. 22. L'Assemblée :

« Reconnaissant la solidarité qui unit la communauté internationale ;

« Animée de la ferme volonté d'assurer le maintien de la paix générale ;

« Constatant que la guerre d'agression ne doit jamais servir comme moyen de régler des différends entre Etats et que, de ce fait, elle constitue un *crime international* ;

« Considérant qu'une renonciation à toute guerre d'agression serait de nature à créer une atmosphère de conciliation favorable aux progrès des travaux entrepris en vue du désarmement,

Déclare :

« 1^o Toute guerre d'agression est et demeure interdite ;

« 2^o Tous les moyens pacifiques doivent être employés pour le règlement des différends, de quelque nature qu'ils soient, qui viendraient à s'élever entre les États.

« L'Assemblée déclare qu'il y a obligation, pour les États membres de la Société des Nations, de se conformer à ces deux principes ».

s'était attaché à démontrer qu'une telle Résolution tout en étant superflue, parce qu'elle n'ajoutait rien aux principes du Pacte de la Société des Nations, est même dangereuse, car cette répétition de ce que le Pacte comporte l'affaiblirait en faisant croire au public que le Pacte a besoin de nouvelles confirmations (45).

Quoi qu'il en soit, il faut voir dans cette Résolution, une déclaration destinée à créer une atmosphère favorable et donner un regain de vitalité à la Commission préparatoire du Désarmement dont les travaux étaient arrivés en 1927 à un point mort.

Dans ce document, l'interdiction de l'agression se coordonne avec l'obligation de régler pacifiquement les différends. On trouve donc la consécration des deux principes suivants, qui sont primordiaux et qui seront repris plus tard par le Pacte Briand-Kellogg :

1° La condamnation de toute guerre d'agression et son incrimination ;

2° L'obligation d'employer des moyens pacifiques pour régler les différends entre les États.

La condamnation est absolue et catégorique ; et ceci à l'égard de tout État membre ou non-membre de la Société des Nations. Il n'y a aucune mention de faite à l'égard de *l'agression provoquée*, ou pour mieux nous exprimer, on ne parle pas d'*agression non-provoquée*, notion — comme on l'a vu — malencontreuse, parce que susceptible d'engendrer des difficultés, des malentendus et des discussions (46).

Le but de cette résolution n'est ni l'amointrissement du droit de légitime défense, ni celui des sanctions individuelles ou collectives, ni la diminution des obligations résultant des traités de garantie et d'assistance mutuelle. Elle ne vise que *l'élimination de la guerre d'agression*.

Il s'agit là plutôt d'une proclamation de *l'illicéité* de la guerre d'agression, sans sanction et sans une définition

(45) V. *Actes 8^e Assemblée*. Séance plénière du 9 sept. 1927.

(46) Voir : *L'interdiction de la guerre d'agression*, R. D. I., juillet 1927, pp. 755 et s.

de ce qu'est l'agression. C'est, selon les propres paroles prononcées par M. Politis dans son discours de la séance plénière du 8 septembre 1927, une déclaration de principe analogue à ce que furent les grands principes qui, avant d'être sanctionnés par les lois, avaient été inscrits en tête des constitutions et au-dessus des constitutions, avec une certaine allure mystique venant de l'autre côté de l'Océan, mais procédant aussi du caractère particulier de la philosophie du XVIII^e siècle.

Le principe ici est plutôt d'ordre moral que d'ordre juridique. Il n'ajoute rien comme garantie pratique à la sécurité, mais, il a cependant, une grande utilité comme valeur morale et pour ainsi dire pour l'éducation des peuples.

Cette idée que la guerre est un crime international, constatée dans un texte si solennel que la Résolution du 24 septembre 1927, aurait comme conséquence de s'implanter davantage dans la conscience des peuples. Car, dans la vie des peuples les règles juridiques ne sont pas tout ; il y a encore cet élément mystique qui en influant l'âme populaire peut avoir une efficacité certaine.

Une résolution sur la guerre d'agression, presque identique à celle du 24 septembre 1927, fut adoptée par la VI^e Conférence internaméricaine de la Havane, le 18 février 1928, à la suite de la proposition du délégué du Mexique, M. *Gonzalez Roa* (47).

La guerre d'agression y est également condamnée et qualifiée de *crime contre l'humanité*.

A part des différences de terminologie et de portée (La Résolution américaine ayant pour but son application entre les nations américaines), il y a dans ces deux Résolutions un parallélisme parfait quant à leur esprit et même quant à leur texte.

Enfin le Pacte Briand-Kellogg, dont les signes avant-coureurs furent la Déclaration de l'Assemblée du 27 sep-

(47) Voir Le Fur et Chklaver : *Recueil de textes*, p. 998.

tembre 1927 et la Résolution de la VI^e Conférence interaméricaine, représente le couronnement de cette activité de condamnation de la guerre d'agression et de sa mise hors la loi (ce que les américains appellent communément, *the outlawry of war*).

Dans le Pacte Briand-Kellogg il n'y a pas d'incrimination formelle de la guerre d'agression. Comme on l'a déjà vu, le Pacte Briand-Kellogg n'emploie d'ailleurs pas le terme d'agression, mais celui de guerre *en tant qu'instrument de politique nationale* ; nous avons vu que ces deux notions, exprimées différemment, ont en réalité le même contenu juridique.

Le Pacte Briand-Kellogg, dans son article premier, condamne solennellement la guerre comme instrument de politique nationale (48). Mais l'incrimination se déduit implicitement de cette condamnation et des travaux préparatoires du Pacte.

III. — *Les conférences interparlementaires et la guerre d'agression.*

Dans maintes conférences interparlementaires, le problème de l'agression fut abordé sous tous ses aspects. Le point de vue qui nous occupe présentement, à savoir la question de la criminalité de la guerre d'agression fut soulevé notamment aux XXII^e et XXIII^e Conférence de Berne-Genève (août 1924) et de Washington de 1925.

Cette question fut amorcée à la Conférence de Berne de 1924 par le délégué roumain, M. V. V. Pella, dans l'exposé général qu'il fit sur les problèmes connexes découlant de la constitution d'un Droit pénal international (49).

C'est à cette conférence interparlementaire qu'on adopta

(48) Article 1^{er} : « Les H. P. C. déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».

(49) Voir : *Compte-rendu de la XXII^e Conférence interparlementaire de Berne, Genève 1929*, pp. 328-335.

une Résolution sur le *Contrôle parlementaire de la politique étrangère*, dont la deuxième partie s'occupait des guerres d'agression, en faisant sienne la qualification de *crime international*, insérée dans le Projet de Traité d'assistance mutuelle de 1923 (50).

En dehors de cette disposition d'ordre plutôt théorique, il est suggéré dans cette Résolution que les groupes nationaux participant à la Conférence recommandent respectivement à leurs Parlements la modification de la Constitution de leurs pays, afin d'y insérer : 1° L'obligation du non-recours à la guerre sous réserve des obligations contractées à l'article 16 du Covenant ; 2° L'obligation de recours aux procédures pacifiques pour résoudre les différends entre États. Cette idée qu'il ne suffit pas d'incriminer la guerre d'agression et de la combattre sur le terrain du Droit international, mais qu'il faut que l'incrimination soit faite de même par les législations nationales est une idée juste. C'est une idée chère à maints juristes qui s'occupent du Droit pénal international dont : *Saldana*, *Rappaport* et notamment *V. Pella*, qui l'a défendue dans maints de ses écrits (51). « La possibilité de prévenir une pareille guerre », dit fort justement *M. Pella* (52), « ne dépend pas uniquement de la nature des accords internationaux, qui pourraient être conclus en cette matière, mais aussi des mesures que chaque État entend adopter dans sa propre législation. »

La même question de la guerre d'agression, considérée comme une infraction, fut reprise l'année suivante et figura à l'ordre du jour de la XXIII^e Conférence interparlementaire de Washington 1925.

Dans sa Résolution sur la *Criminalité de la guerre d'agression et l'organisation d'une répression internationale*, pré-

(50) V. le texte de la résolution dans le *Compte-rendu de la XXII^e Conférence interparlementaire*, p. 656.

(51) Voir surtout son article : *La propagande pour la guerre d'agression* : R. D. I., tome III, 1929, p. 174.

(52) V. l'article sus-cité.

parée et présentée par M. V. V. Pella, on trouve en tête, parmi les infractions commises par les États et qui doivent appeler une répression internationale, *le crime international de la guerre agressive* (53).

Le problème de l'agression fut abordé encore par d'autres Conférences interparlementaires, mais sous d'autres rapports que celui de sa criminalité et dont nous aurons à nous occuper, de certains, plus tard.

Nous voilà arrivés au terme de l'étude du problème de la criminalité de l'agression. Il faut conclure, sans aucune possibilité de doute, que, selon la doctrine et la pratique, sinon l'agression du moins la guerre d'agression est une infraction, *un crime international*, le plus important de ceux prévus par le Droit pénal international et qui par conséquent appelle et justifie l'organisation de sa répression.

SECTION III

NÉCESSITÉ D'UNE DÉFINITION DE L'AGRESSION. OPPOSITION ENTRE LES DEUX SYSTÈMES : SOUPLE ET RIGIDE.

La définition de l'agression et la détermination de l'agresseur sont deux opérations distinctes.

La première, d'ordre théorique, a pour but l'établissement des éléments constitutifs de l'agression; la seconde, d'ordre éminemment pratique consiste dans l'application des éléments théoriques constitutifs de la définition, aux cas qui se présentent dans la pratique.

Ces deux questions : définition et détermination de l'agresseur sont dominées, à tort selon nous, par l'opposition entre deux systèmes qui se sont affrontés tout le long de ces quinze dernières années : *le système des critères souples et le système des critères rigides ou précis*.

(53) V. *Compte-rendu de la XXII^e Conférence interparlementaire de Washington*, 1905, p. 27.

Selon *le système souple*, il n'est ni nécessaire, ni opportun, ni possible, de chercher à établir une définition de l'agression ; il suffit d'un organe international auquel incombera la mission de déterminer l'agresseur dans les cas d'espèce. Dans cette conception qui repousse la forme abstraite et rigide, la définition serait donnée implicitement par la pratique, du fait de la complète liberté d'appréciation qu'aura l'organe appelé à déterminer l'agresseur, de retenir les faits qui lui paraîtront concluants.

Suivant le *système rigide*, une définition de l'agression est nécessaire. Des critères précis doivent être établis d'avance, afin de guider obligatoirement l'organe international à qui incombera la tâche de la détermination du coupable : certains faits déterminés abstraitement et consignés dans les cadres précis d'une définition seront considérés comme constitutifs de l'agression.

D'après la conception des critères souples, l'ensemble des circonstances d'un conflit doit être pris en considération ; se cantonner à l'appréciation du seul fait constitutif d'agression c'est insuffisant. Cette conception, dont les partisans les plus acharnés on les trouve en Grande-Bretagne et aux États-Unis, est à juste titre caractérisée d'anglo-saxonne par opposition au système d'une définition précise qui correspond généralement à la conception des pays de civilisation latine.

« On se trouve une fois de plus, » faisait remarquer *M. Politis*, à la Commission générale de la Conférence du désarmement (54), « en présence d'une éternelle dispute qui tient aux divergences des mentalités. D'un côté, il y a le désir d'avoir des règles certaines, de savoir à quoi l'on s'engage et quelles garanties offre le droit établi ; de l'autre, il y a cette tendance à n'avoir qu'un droit souple, un droit aux contours imprécis qui n'est déterminé qu'au fur et à mesure que l'on avance dans l'expérience de la vie. C'est là une distinction qu'on a signalée de tout temps entre les législations anglo-saxonnes et les législations continentales. »

(54) Procès-verbal de la Commission générale. Séance du 25 mai 1933.

Le système souple correspond donc à la conception anglo-saxonne de l'organisation de la paix et de la sécurité, qui est basée uniquement sur l'expérience et l'empirisme et rejette les principes établis d'avance ou les lois écrites. Il faut agir selon les circonstances et par étapes ; une organisation trop serrée, trop rigoureuse de la vie internationale lui nuirait plutôt que lui servirait. Partant d'une telle conception, il est tout naturel que les anglo-saxons rejettent tout système préétabli de sanctions.

Les États-Unis se sont manifestés dans le sens de cette conception, notamment lors de l'échange des notes entre les gouvernements français et américains pour l'élaboration du Pacte Briand-Kellogg (55).

L'Empire Britannique, champion de ce système, le défendit âprement surtout devant la Conférence du désarmement.

M. *Eden* (56) fit, devant la Commission générale, une critique serrée de l'Acte pour la définition de l'agresseur proposé par le Comité pour les questions de sécurité, dont le rapporteur était M. *Politis*. Les critiques qu'il prononça à l'adresse de cet Acte feront l'objet d'une étude attentive lorsqu'on s'occupera de cet Acte. Notons cependant, dès à présent, que dans sa diatribe contre le système d'une définition précise, M. *Eden* empruntait les arguments (en leur donnant un certain renouveau), que Sir *Austen Chamberlain* fit valoir dans les importantes Déclarations qu'il fit à la Chambres des Communes le 24 novembre 1927 (57). Ces déclarations dont l'importance ne peut échapper à personne constituant, ce qu'on pourrait appeler, *la doctrine anglaise de la définition de l'agresseur*.

(55) Voir A. Mandelstam : *L'interprétation du pacte Briand-Kellogg par les gouvernements et les parlements des États signataires*, Paris 1934, p. 6.

(56) V. *Procès-verbal Commission générale Conf. Désarm.*, 65^e séance du 25 mai 1933, pp. 512-515.

(57) Ces déclarations se trouvent reproduites dans les *Observations de la Grande-Bretagne sur le programme de travail du C. A. S. 1928* (Voir Doc. Conf. réduction des armements, série VI, p. 185).

« Si nous établissons », disait Sir A. Chamberlain, « longtemps avant que se produisent des événements, que nous ne pouvons prévoir, des définitions rigides, destinées à déterminer l'agresseur, sommes-nous tout à fait sûrs, qu'en instituant ainsi ces règles strictes pour des événements qui nous sont inconnus, nous ne découvrirons pas, lorsque l'événement se produira, qu'en raison d'une malencontreuse expression dans notre définition, nous avons déclaré être l'agresseur la partie qui, à ce moment, au su de tout le monde, est la partie attaquée et non l'offenseur ?... J'espère qu'il ne sera pas très difficile pour la Société, à un moment donné, de déclarer quel est l'agresseur dans un conflit particulier et dans des circonstances particulières alors connues ; mais j'estime que, si nous instituons des critères qui, pour nous, ont un caractère obligatoire, nous découvrirons que l'agresseur se conformera soigneusement au critère particulier que nous aurons imposé et qu'il échappera à la responsabilité que devraient entraîner ses actes, justement en raison de la précision de notre définition. En conséquence, je demeure opposé à cette tentative de définition de l'agresseur, car je crois que celle-ci constituera un *piège pour l'innocent et une indication utile pour le coupable.* »

Signalons encore, parmi les défenseurs de la souplesse, M. *Scialoja* (Italie) dans son discours prononcé devant la 8^e Assemblée le 9 septembre 1927 et M. *di Soragna*, délégué italien à la Commission générale de la Conférence du désarmement. Dans le même sens, l'avis d'un comité spécial de la Commission temporaire mixte (1923) présidé par Lord Cécil, et celui de la Commission permanente consultative. Tout ceci sera étudié minutieusement chacun en son temps ; pour le moment on n'établit que les jalons de l'étude.

Le système souple a trouvé sa consécration dans de nombreux documents diplomatiques à commencer par le Pacte de la Société des Nations, qui, comme on le verra, sans contenir une disposition expresse ayant pour but d'organiser la détermination de l'agresseur, qui de la sorte est susceptible de différentes interprétations, on peut toutefois dire que le Pacte incline nettement vers la souplesse. Dans le même sens, mais de façon bien plus explicite est le Projet de Traité d'assistance mutuelle ; de même le Traité de Locarno. Le Protocole de Genève inaugure dans le

Droit international positif un système bâtard, mi-souple, mi-rigide, mais plutôt imprégné de rigidité et d'automatisme. Dans le Pacte Briand-Kellogg on ne trouve aucune indication concernant la détermination ou la définition de l'agresseur, sauf dans les notes officielles, d'où l'on déduit nettement son orientation vers la souplesse. La convention pour l'assistance financière de 1930 consacre également le système de la souplesse. Le système des critères précis trouve une consécration très partielle et incomplète dans la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre, en vertu des dispositions de laquelle le Conseil a en son pouvoir le droit d'enjoindre aux Parties en conflit une série de mesures, dont la violation par une des Parties, violation qui entraînerait la guerre, serait un critère pour tenir la Partie violatrice, pour agresseur.

Le triomphe du système des critères précis fut marqué en 1933 à la Conférence du désarmement par l'Acte pour la définition de l'agression. Ce système est définitivement entré dans le Droit positif par les *Conventions de Londres de juillet 1933* (58), dont les origines remontent à la *proposition Soviétique* (59) à la Commission générale de la Conférence du désarmement et à l'*Acte de définition de l'agression* (60) mentionné plus haut.

Les critères d'agression, dans ce système, sont soigneusement précisés et limités. Ce système a trouvé dans la personne de MM. *Litvinoff*, *Politis* et *Titulesco* de puissants défenseurs, dont les noms sont intimement liés à son développement récent.

Malgré ses quelques inconvénients, les avantages de ce système sont trop évidents pour les combattre et ne pas en tenir compte. Ils furent magistralement mis en évidence, tant dans le rapport du Comité pour les questions de sécurité à la Commission générale de la Conférence du

(58) Voir le texte de ces Conventions dans Le Fur et Chklaver : *Recueil des textes* et l'annexe I du présent ouvrage.

(59) *Doc. Conf. D. C. G.*, 38.

(60) *Doc. Conf. D. C. G.*, 108.

désarmement, rédigé par M. Politis, que dans l'exposé que M. Politis fit devant la Commission générale (61). Voici le passage de l'exposé de M. Politis, dont l'importance pour la question est telle qu'elle nous oblige de le reproduire *in extenso*, malgré sa longueur :

« L'acte relatif à la définition de l'agresseur, dont le texte forme la première annexe au présent rapport, a eu et a dans la pensée de ses promoteurs et aussi dans celle des membres du Comité qui l'ont approuvé, pour but de constituer le fondement même du système de sécurité en présence duquel se trouve la Commission générale. Il aura pour effet et pour *avantage pratique d'avertir les Etats des actes qu'ils ne doivent pas commettre*, s'ils ne veulent pas courir le risque d'être déclarés agresseurs. Grâce à lui, l'opinion publique, au moment où un incident grave se produit dans les rapports internationaux, pourra se prononcer sur le point de savoir à qui incombent les responsabilités. Il aura, enfin et surtout pour effet *de faciliter l'œuvre de l'organe international qui sera appelé à déterminer l'agresseur*. De plus, lorsque cet organisme aura devant lui des règles assez précises pour faciliter sa mission, il sera moins tenté de s'exposer au risque, pour des raisons politiques, d'excuser l'acte d'agression qu'il est appelé à apprécier. »

Donc, trois avantages incontestables que les déclarations de M. Politis font admirablement bien ressortir :

1° Sa valeur préventive puisqu'on saura à quoi s'en tenir pour être déclaré agresseur.

2° Du fait qu'on s'attache à donner des règles qui, dans la majeure partie des cas permettront d'arriver rapidement et presque automatiquement à la détermination de l'agresseur, la tâche de l'autorité internationale, appelée à se prononcer sur la question de la détermination du coupable, serait sensiblement facilitée.

3° Enfin, troisième avantage notable, est celui qui consiste dans *l'exclusion de tout risque d'arbitraire*, explicable et possible dans le système souple, à cause de la liberté d'appréciation entière et non limitée et de la tendance

(61) 63^e séance. V. Actes de la Conf. Dés. *Procès-verbal de la Commission générale*, p. 499 et s.

fâcheuse qui s'ensuivrait d'excuser parfois l'acte d'agression pour des raisons d'ordre politique.

Mais il y a plus ! En ce qui concerne le droit de légitime défense, le système rigide, ainsi qu'on le verra plus loin avec plus de détails, a l'avantage de le réduire le plus possible et de ne pas se prêter sous ce rapport à des interprétations vagues et extensives.

Cette méthode a enfin encore l'avantage considérable (souligné surtout par M. de Madariaga devant la Commission générale de la Conférence du désarmement) (62) d'éliminer la responsabilité des États dans la désignation de l'agresseur. On ne sait que trop par expérience la difficulté pour un État lorsqu'il lui échoit de juger la conduite d'un autre État. Par conséquent, il y aura un gros avantage à ce que la décision à prendre dans la matière d'une éventuelle détermination de l'agresseur soit prise « sur *des faits et non pas des personnes* qui éviteront toujours, tant qu'elles pourront, d'avoir à se prononcer en cette matière. »

Il ne faut cependant pas croire que, dans ce système, la définition de l'agresseur excluera toute intervention des organes internationaux. Ce n'est pas un automatisme absolu qu'on poursuit dans le système rigide, mais l'adoption de certains engagements préalables, l'établissement de certains critères précis qui serviraient obligatoirement aux organes internationaux appelés à déterminer l'agresseur.

Ceci réduit à néant les craintes, manifestées par certains, de voir dans ce système et dans une définition précise de l'agression, un amenuisement de l'autorité de la Société des Nations. M. de Madariaga (Espagne) insista à la Commission générale de la Conférence du désarmement sur cet affaiblissement du rôle des organes internationaux du fait même du presque automatisme du système rigide. Les Soviets n'étaient pas à l'époque (mai 1933) membres de la Société des Nations et M. de Madariaga voyait dans la

(62) 69^e séance, mai 1933. Voir *Procès-verbal-Commission générale Conf. Désarm.*, p. 547.

définition du Comité de Sécurité, qui était d'initiative et d'essence soviétiques, une manœuvre, une tendance de l'U. R. S. S. à affaiblir l'autorité des organes de la Société des Nations (63). Depuis, cette crainte d'ordre particulier s'est dissipée avec l'entrée de la Russie Soviétique dans la Société des Nations.

Les organes internationaux ne seraient donc pas privés, dans le système que nous envisageons, d'un rôle qui leur incombe, mais bien au contraire, ils ne seraient qu'aides dans l'accomplissement de leur tâche. Ceci ressort du texte du préambule de l'Acte définissant l'agresseur de mai 1933 : « jugeant utile d'établir les règles *qu'auront à suivre les organismes internationaux appelés à déterminer l'agresseur* » et des déclarations que M. Politis a faites à maintes reprises devant la Commission générale de la Conférence du désarmement. Dans la conception de la définition précise, c'est toujours l'organisme international (le Conseil ou *de lege ferenda* la Cour permanente de justice internationale) qui devra *déterminer* l'agresseur, mais il sera lié dans ses conclusions par les éléments précis de cette définition, tout arbitraire étant de la sorte exclu.

Des difficultés et des doutes peuvent cependant surgir, de la complexité des circonstances, pour déterminer avec précision le coupable, au cas, par exemple, où les hostilités se sont déclarées presque en même temps, de part et d'autre. Il se pourrait que l'ordre chronologique des faits caractérisés comme agressifs, qui à l'ordinaire est déterminant, soit difficilement discernable, et, dans l'enchevêtrement des circonstances du début pourrait offrir matière de doute. C'est alors à l'organe international appelé à se prononcer qu'il appartiendra à dissiper ce doute, organiser une enquête, vérifier les faits. Mais comme cela demande du temps, le Conseil (ou bien un autre organisme international qui serait chargé de cette question) devra prescrire des mesures conservatoires : cessation des hostilités, armis-

(63) *Idem*, p. 548.

tice, etc., auxquelles si l'une des Parties ne voudra pas donner suite elle sera réputée agresseur. (Système du Protocole de Genève et de la Convention générale de 1931). Tout ceci a été très bien mis en lumière par M. Politis (65^e séance, mai 1933 de la Commission générale de la Conférence du désarmement, p. 516) : « Lorsqu'il y a doute, le Conseil, en vertu de l'article 11, ou l'organe international en vertu du texte de l'Acte qui procède de la même idée, aura des ressources pour éviter les inconvénients que présentera une trop grande et trop sévère rigidité... Lorsque l'organe international, ayant à appliquer dans les rapports entre les Parties contractantes, les règles que la Conférence aura établies, éprouvera un doute, *il aura pour devoir d'employer tous les moyens en son pouvoir* pour dissiper ce doute. Si, par exemple, il n'est pas tout à fait fixé sur les faits, il devra, pour autant que les circonstances le permettent, procéder à une enquête, vérifier les faits, s'éclaircir davantage, pour pouvoir se prononcer. Si les faits sont beaucoup plus graves et ne permettent pas de procéder à une enquête qui demandera du temps, le Conseil ou plutôt l'organe international aura le devoir de prendre des mesures conservatoires, de prescrire aux Parties un armistice, de leur enjoindre d'arrêter les hostilités, et celle qui n'obéirait pas à cette recommandation se signalera tout de suite à son attention comme étant l'agresseur. Mieux encore, si les circonstances le permettent et s'il faut en toute impartialité lever le doute qui est né dans l'esprit de l'organe international, ce dernier pourra encore, soit offrir, soit même imposer, suivant les circonstances, aux parties, un arbitrage sur le point de savoir qui est réellement responsable. »

Le mérite incontestable du système des critères précis est justement celui de tenir compte de la différence évidente qu'il y a entre la définition et la détermination de l'agresseur. Cette distinction n'a pas été, à notre avis, suffisamment mise en évidence par les auteurs de Droit international qui se sont occupés de cette question, sans

cela on ne serait pas arrivé à opposer de façon si nette le système souple et le système rigide d'une définition de l'agression et à s'acharner pendant des années contre ce dernier système, du côté duquel est la vérité et vers lequel vont nos préférences. Sachons, une fois pour toutes, que dans sa dernière phase, ce système, abandonnant l'automatisme absolu, qui avait, jadis, trouvé une confirmation dans le Protocole de Genève, ne vise que la *définition* qui reste distincte de la *détermination* et partant une telle définition ne pourrait qu'être utile, nécessaire et désirable. *C'est ce que la loi est au juge.* Retenons encore que le problème de l'agression se décompose lui-même en trois problèmes :

a) La *définition* de l'agression.

b) La *détermination* pratique de l'agresseur en fonction de cette définition.

c) Les *sanctions* à appliquer à l'agresseur. En ce sens, sont les travaux mêmes du Comité de sécurité qui ont abouti à un Acte pour la définition et à un Acte pour la constatation de l'agression visant la création des commissions de constatation (V. plus loin, Chap. III de la présente partie) ; disons en passant que la question n'était, à ce dernier point de vue, envisagée qu'unilatéralement, puisque la constatation de l'agression n'est qu'une opération de l'ensemble du problème de la détermination.

Mentionnons parmi les rares auteurs qui posent explicitement le problème de l'agression de la façon dont nous venons de le poser, notamment E. Giraud (64), M. Bourquin (65) et surtout J. Devaux (66).

Ces deux opérations *définition et détermination*, qui, comme on l'a démontré, se distinguent l'une de l'autre, ont respectivement plus ou moins d'importance, selon qu'on

(64) *Théorie de la légitime défense*. Rec. des cours de La Haye, t. 49 (1934, III).

(65) *Le problème de la sécurité internationale*. Rec. des cours de La Haye t. 49 (1934, III).

(66) *Traité élémentaire de Droit international public*, Paris 1934, p. 501.

se place au point de vue du système souple ou de celui rigide.

Dans le système de la souplesse, la définition perd presque toute son importance ; tout se réduit à la détermination de l'agresseur par un organe international et qui variera suivant les espèces et les circonstances qui se présenteront en pratique. Néanmoins, malgré la souplesse, même dans cette conception, on ne peut faire fi de tout critère ayant pour but de guider et de faciliter la tâche de l'organe appelé à se prononcer sur la question.

Dans le système rigide, par contre, c'est la *définition* qui aura une importance prédominante et, somme toute, le domaine de l'opération de la détermination se trouvera sensiblement rétréci et réduit sinon à une simple confrontation des faits pratiques avec les éléments fixes de la définition formelle, mais dans tous les cas à une moindre liberté d'appréciation, fortement limitée, pour l'organe de désignation.

Pour finir avec ces considérations générales sur l'opposition de ces deux conceptions qui dominent la matière, soulignons, une fois de plus, que la nécessité d'une définition de l'agression ne peut faire de doute. C'est en vain qu'on cherche à condamner théoriquement la guerre et l'agression si l'on ne veut pas comprendre qu'il faut avant tout se mettre d'accord pour dire ce qui constitue l'acte d'agression.

La nécessité de formuler une définition, d'établir de façon précise ce qu'est l'agression, de lui définir les éléments, a été mise en évidence par maints auteurs de Droit international des plus remarquables. M. *Jean Ray* dans son *Commentaire du Pacte de la Société des Nations* (p. 362) relève cette nécessité : « Le maintien de la paix dépend sans doute, pour une large part, de la réalisation d'un accord international sur la conception que l'on doit se faire de l'agression. »

De même, MM. *Yepes et Pereira da Sylva* (67), commen-

(67) *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des Statuts de l'Union panaméricaine*, vol. I., Paris 1934.

tant le Traité d'assistance mutuelle, disent : « L'erreur a été de ne pas avoir défini ce qui constitue l'agression. Cette absence rend inefficaces toutes les condamnations de la guerre. C'est comme si un Code pénal punit le vol tout en oubliant de dire ce qui constitue le vol (68) ».

« Ces objections », ajoutent les mêmes auteurs plus loin, « seraient admissibles si elles étaient formulées contre une définition de l'agression à l'état chimiquement pur, si l'on nous passe cette expression empruntée au langage scientifique. Mais il s'agirait ici de dresser simplement une liste de critères servant à établir une *præsumptio aggressionis*, et nullement de fixer une règle absolument rigide et sans exceptions... Comme on l'a justement observé, l'effort du Droit international en toute matière, c'est de tâcher, comme on l'a fait en droit privé, de donner la base de textes à l'appréciation du juge, de manière à ce que la fantaisie de celui-ci ne puisse pas se répandre de façon illimitée et qu'il dispose d'éléments solides pour affermir sa propre appréciation (69). »

(68) *Op. cit.*, p. 239.

(69) *Op. cit.*, p. 292.

CHAPITRE II

LE SYSTÈME DES CRITÈRES SOUPLES DANS LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC CONVENTIONNEL

SECTION I

LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

I. — *Inclination du Pacte de la Société des Nations vers le système souple.*

Le Pacte de la Société des Nations, bien qu'il emploie les termes d'agression, de menace d'agression, de danger d'agression et de recours à la guerre, ne donne dans aucun de ses articles une définition de ce qu'est l'agression.

Pour se rendre compte qui doit être tenu pour agresseur, aux termes du Pacte de la Société des Nations, il faut se rapporter à l'article 10 qui est le siège de la matière et, encore subsidiairement, à l'article 16 et aux articles 12, 13 et 15, relatifs à la solution pacifique des différends internationaux.

Il faut donc procéder à une sommaire analyse de ces articles, afin de voir quelle est la conception de l'agression selon le Pacte et quels sont les éléments qu'on peut en dégager. La question à aborder est d'une difficulté extrême, on se trouve devant une conception très floue et parfois contradictoire, chose en quelque sorte explicable si l'on tient compte que la doctrine de l'agression n'était, au moment de la rédaction du Pacte, que dans les limbes et qu'elle ne s'est cristallisée que bien plus tard.

Sans possibilité d'aucun doute, c'est vers le système souple que le Pacte incline.

Ceci se déduit implicitement de toute sa structure et du fait même qu'aucune tentative de définition n'y figure, mais on peut dégager cette conclusion, de façon plus explicite encore d'un passage de la réponse du Comité des juristes, institué par le Conseil de la Société des Nations, à la suite du conflit italo-grec de Corfou d'août 1923, pour se prononcer sur la compatibilité des mesures de coercition avec les articles 12 à 15 du Pacte.

La réponse du Comité, fort ambiguë et qu'on examinera plus loin avec plus de détails, est la suivante : « Des mesures de coercition, qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre, peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte, et il appartient au Conseil saisi du différend de décider immédiatement en *s'inspirant de toutes les circonstances* et de la *nature des mesures prises*, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci. »

L'expression *s'inspirant de toutes les circonstances* est une preuve qu'on peut tirer en faveur de la doctrine souple du Pacte, mitigée à un certain degré de rigidité, puisque le Conseil devra se guider aussi d'après *la nature des mesures prises*, ce qui amène à faire une distinction entre les mesures de coercition à caractère pacifique et les mesures de coercition à caractère militaire, ces dernières pouvant de la sorte être considérées comme des actes d'agression (1).

II. — L'agression dans l'article 10.

Analyse générale de cet article. Éléments de l'agression déduits des termes de l'article 10.

L'article 10 est conçu comme il suit :

Les Membres de la Société s'engagent à respecter et maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger

(1) V. E. Giraud : *Théorie de la légitime défense*. Rec. des Cours de La Haye, t. 49 (1934, III), pp. 750-751.

d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

Ainsi qu'on peut se rendre compte dès la première lecture, il y a dans cet article 10 deux obligations : l'une négative celle de *respecter*, l'autre positive *in faciendo*, celle de *maintenir* l'intégrité territoriale et l'indépendance politique contre toute agression extérieure.

On se trouve donc en présence de deux engagements précis : l'un de *non-agression*, et à ce titre le Pacte Société des Nations, en vertu de son article 10, mérite jusqu'à un certain point la qualification de *Pacte de non-agression* ; l'autre engagement vise la *garantie, l'assistance mutuelle*, tant individuelle que collective, contre l'éventuel agresseur.

Disons tout de suite que, certains auteurs (2) (notamment Hoijer) font ici une distinction, qui est d'un grand intérêt en ce qui concerne les critères de l'agression selon le Pacte. Il ne faut pas confondre, dit M. Hoijer le terme d'*intégrité territoriale* avec celui d'*inviolabilité territoriale* : les États signataires sont tenus de respecter réciproquement leur *intégrité territoriale* et nullement l'*inviolabilité*.

Le respect de l'intégrité territoriale n'exclut pas la possibilité du recours à la guerre et interdit seulement la modification de l'intégrité territoriale à la suite d'une guerre ; l'inviolabilité territoriale supposerait le renoncement absolu au droit de guerre, or, dit M. Hoijer et de même les auteurs qui font cette distinction, on sait que d'après le Pacte de la Société des Nations la guerre reste possible. Le respect de l'*inviolabilité territoriale*, c'est-à-dire la protection contre le risque d'une guerre tomberait sous le coup des dispositions du Pacte relatives au règlement pacifique des litiges internationaux, qui interdisent aux États membres de recourir à la guerre, sans une préalable soumission du différend à une procédure de solution pacifique.

Si cette distinction ingénieuse a le mérite de s'accorder avec l'interprétation des dispositions du Pacte qui permet-

(2) V. O. Hoijer : *La Sécurité internationale*, tome II, p. 37.

tent dans certains cas les possibilités de guerre, on ne peut toutefois l'admettre, sans sentir s'écrouler tout le fondement de l'obligation réelle de l'article 10, ébranlant de la sorte les assises même de la théorie de l'agression et infirmant le seul critère d'agression qu'on peut déduire du Pacte, à savoir *l'invasion du territoire*. L'envahissement du territoire serait ou non dans l'article 10, selon cette interprétation, *casus foederis*, suivant son but : atteinte de l'intégrité territoriale ou simple *violation* dans un autre but que celui de menacer l'intégrité territoriale.

Cette théorie nous paraît, par les conséquences qui en découlent, dangereuse et insoutenable, car elle va à l'encontre de l'esprit même qui se dégage du texte : le respect et le maintien de l'intégrité territoriale est dû, ne l'oublions pas, contre toute *agression extérieure* et, comme on le verra, l'agression extérieure s'identifie avec l'attaque.

Abordons maintenant, puisque nous nous trouvons dans ce domaine de l'intégrité territoriale, une question connexe, à savoir quelle est la portée, *dans le temps* (tout à l'heure c'était *dans l'espace*) du respect de l'intégrité territoriale. On peut dire que dans l'esprit du Pacte ce n'est pas une permanence absolue qu'on a envisagée ; l'article 10 trouve son correctif dans l'article 19. Ce qu'on a voulu surtout condamner furent les actes d'agression comme moyen de modifier le statut territorial ou l'autonomie politique des États (3).

Quant au respect de *l'indépendance politique*, il faut convenir que les États sont tenus à respecter cette indépendance non seulement en s'abstenant de tout acte d'agression évidente et non équivoque, mais aussi en s'abstenant de pratiquer une *immixtion* par voies détournées de nature à compromettre l'indépendance politique d'un État. Un des cas les plus éloquents est celui de la propagande naziste en Autriche et de l'emprise que l'Allemagne hitlé-

(3) V. O. Hoijer : *Op. cit.*, t. II, p. 39 : « Les auteurs du Pacte n'ont pas voulu donner aux contours territoriaux, dessinés par les Traités de paix une immuable rigidité ».

rienne veut exercer sur ce pays. C'est une infraction flagrante à l'article 10 du Pacte Société des Nations. Le pacte danubien qui veut être un pacte de *non-agression* et de *non-immixtion* ne serait qu'une réaffirmation solennelle et la mise en pratique de cet article 10.

Nous arrivons maintenant à aborder le vif même de notre sujet et qui a nécessité une mise au point préalable de toutes les questions que l'article 10 pose : il s'agit d'aborder la question de savoir que faut-il entendre par l'expression *agression extérieure*, qui est le *casus garantiae* de l'engagement de maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des États membres. L'article 10 et tout le Pacte d'ailleurs sont sur ce point pleins de lacunes : il n'est donné aucun critère qui permette d'arriver à une définition de cette agression.

La seule précision est celle en vue de distinguer entre *l'agression extérieure*, seule visée par le Pacte et *l'agression intérieure*, qui reste en dehors du *casus garantiae*. Il n'y aura donc pas lieu à la mise en jeu de l'engagement de garantie ni en cas de *cession volontaire de territoire* (puisque'il n'y a pas d'agression dans ce cas), ni en cas de violation de l'intégrité territoriale comme conséquence d'une sécession, qui s'est opérée spontanément à l'intérieur d'un État, par suite d'un mouvement séparatiste, à moins qu'un État tiers ne soutienne ce mouvement et n'intervienne en faveur des insurgés. Dans ce dernier cas d'un État qui encourage le mouvement séparatiste à l'intérieur d'un autre État on peut parler de ce dernier État qu'il est *victime d'une agression extérieure* de la part de l'État étranger (4).

Comme on l'a dit plus haut, le Pacte est muet sur le point de savoir qu'est-ce que *l'agression extérieure*. Il ne nous fournit aucun critère exact et il en va de même pour les deux autres notions : *menace* et *danger d'agression*, que le texte de l'article 10 juxtapose à l'agression proprement dite. On peut cependant convenir, vu l'obligation de res-

(4) V. J. Ray · *Op. cit.*, p. 344.

pecter et maintenir l'intégrité territoriale dans le sens large que nous lui avons donné plus haut, que le critère d'agression valable suivant le Pacte est l'*invasion du territoire* et l'*attaque*. Agresseur serait celui qui commence le premier les opérations militaires et qui a l'initiative des hostilités (5).

Pour parler un langage courant, l'agression serait l'acte matériel de l'attaque, tandis que la *menace* et le *danger d'agression*, notions très rapprochées l'une de l'autre consisteraient plutôt dans un renforcement d'armements, dans une mobilisation (la mobilisation ne pouvant donc être constitutive d'agression, mais tout au plus constitutive d'une menace ou d'un danger d'agression) dans des constructions de chemins de fer ou de routes stratégiques, etc...

M. Hoijer (6) fait une intéressante distinction entre ces trois notions en leur donnant la caractérisation suivante : « L'agression est le danger *réalisé*, la menace c'est le danger *imminent*, tandis que le danger d'agression implique un *danger qui n'a pas un caractère d'imminence*. »

Du fait que l'engagement de non-agression extérieure vise non seulement l'intégrité territoriale, terme caracté-

(5) Ce point de vue a été formulé avec certaines réserves par Clyde Eagleton dans son : *The attempt to define aggression*, p. 592 (International Conciliation 1930, . — Dans le sens que l'invasion, ou mieux, la violation de frontière doit être tenue pour critère par le Pacte S. D. N. Voir notamment René Vignol : *Définition de l'agression dans la guerre*, Thèse Montpellier 1933, p. 90. M. Vignol dégage ce critère de la théorie de M. Scialoja consacrée par l'Institut de Droit international dans sa résolution du 10 août 1903. On sait que selon cette théorie de M. Scialoja, l'art. 10 vise seulement l'*action possessoire*, qui se traduirait par la défense des territoires contre la violence, tandis que l'*action pétitoire* est prévue par les articles suivants du Pacte (V. Ray, *op. cit.*, p. 346).

Or, dit M. Vignol (p. 92) : « Si l'article 10 garantit les États contre tous troubles de possession il interdit donc l'invasion car s'il défendait exclusivement l'occupation définitive, l'art. 10 donnerait une action pétitoire et non une action possessoire ». Contre ce raisonnement s'est prononcé M. Augustin-Camille Jordan dans son article : « Définition de l'agresseur » (R. D. I., 1934, n° 3). M. Jordan démontre que dans la pratique, le Pacte ne peut être interprété dans le sens de ramener l'agression à l'initiative des hostilités puisqu'il subsiste des cas de guerres licites où l'invasion du territoire d'un État est, par voie de conséquence, permise.

(6) Hoijer, *op. cit.*, t. II, p. 34.

risé par sa matérialité, mais aussi l'indépendance politique. terme plutôt abstrait, on peut inférer que dans le système du Pacte la notion de l'agression n'est pas uniquement matérielle, mais qu'elle vise par là également des actes autres qu'un envahissement de territoire.

Nombreux sont les juristes, partisans du système des critères souples qui, s'occupant du Pacte de la Société des Nations en corrélation avec le problème général d'une définition de l'agression, se demandent s'il serait aisé d'arriver à une solution pratique satisfaisante, même dans le cas où une telle définition existait. Car, disent-ils, le critère de l'attaque n'est pas infallible et, en s'y attachant, on risquerait souvent de s'y méprendre, en prenant pour agresseur l'État qui en est en réalité victime. — Serait ainsi le cas de l'État qui attaque, — il est vrai, — mais malgré son attaque il ne devrait pas être tenu pour agresseur, s'il s'agit d'une attaque préventive pour éviter un écrasement imminent.

Cette assertion, qu'ont fait d'ailleurs valoir encore tout récemment, à la Conférence du désarmement, les délégués britanniques, est peu défendable : une *attaque est et restera* toujours une agression et on ne peut pas nous faire croire, même d'après toutes les données de la stratégie militaire, qu'un État qui s'adonne à une attaque, à soi-disant caractère préventif, n'est pas un agresseur. Si un État estime que la sécurité de ses frontières est susceptible d'être menacée, il peut à sa guise prendre les mesures de précaution que lui dicte le souci de sa défense, en deça de ses frontières. L'interprétation contraire ouvre la voie à toute une série d'abus possibles. Nous connaissons tous fort bien la théorie allemande, quant aux responsabilités de la Grande Guerre, en vertu de laquelle la guerre qu'elle a entreprise, elle devait la faire pour briser « le cercle de fer, » qu'elle sentait se former autour d'elle. Il s'agissait là d'une attaque, d'une guerre à caractère préventif, si vous voulez. En réalité, on ne connaît que trop les buts poursuivis par la politique belliqueuse et expansionniste de

l'Allemagne de Guillaume II, si peu différente de celle d'Hitler !

Donc si l'on veut éviter l'arbitraire, abandonnons la théorie de l'attaque préventive, qui nous emmène bien loin, dans le domaine si vague et si mouvant des appréciations subjectives et épousons pleinement la théorie des critères matériels, qui, si, au point de vue d'une équité idéale, n'apporte pas une solution pleinement satisfaisante au problème si ardu de la définition de l'agression, elle en fournit du moins des données précises, non sujettes à de dangereuses et peu souhaitables équivoques.

Les partisans de la souplesse, dont le Pacte de la Société des Nations en est un éclatant exemple, disent encore que, dans l'enchevêtrement des premières luttes, lorsque la défense succède presque automatiquement à l'attaque, il serait malaisé de désigner avec célérité et précision l'agresseur. Cet argument est à retenir et de nature à faire réfléchir, car on ne peut évidemment contester les difficultés qui pourraient se présenter en fin de compte. Mais, de même que pour une rixe — entre deux individus, — le premier coup de poing a dû partir premièrement d'un des deux batailleurs, ainsi, dans le cas de deux peuples, le premier coup de canon a bien dû partir de l'un des deux.

La difficulté vient aussi du fait de la provocation qui peut précéder l'agression. Selon une grande majorité de la doctrine, l'idée de provocation exclut l'idée d'agression, chose qui nous amène à considérer le cas où l'État qui commence les hostilités n'est pas invariablement l'agresseur s'il a été l'objet d'une *politique de provocation*, qui a déterminé son action. Dans ce sens, on devait interpréter les termes du *traité de garantie* conclu le 28 juin 1919 entre la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique (non ratifié) par lequel les deux derniers États s'engageaient à se porter au secours de la France sur la frontière rhénane en cas d'*agression non provoquée*. Comme on l'a vu précédemment, ce terme on le trouve également dans les traités d'alliance défensive d'avant guerre, et dans

certaines traités de garantie ou d'amitié d'après guerre.

Nous avons vu, dans un chapitre précédent (7), ce qu'il fallait penser de cette notion de provocation qui prête aux pires abus et ouvre la voie à toutes sortes de complications dans ce domaine de la détermination de l'agression. Dans le droit international actuel, la provocation ne peut plus être une excuse à l'agression.

Avant de finir cette étude de l'agression dans l'article 10, nous aurons à nous occuper d'un cas tout à fait particulier. Se trouve-t-on devant une agression, dans le cas d'un recours aux armes par une puissance pour revendiquer un territoire qui, étant objet de litige, lui a été attribué par une sentence arbitrale conformément à l'article 12, alin. 1, mais que l'État débouté, et qui en est le possesseur, refuse de le rendre au propriétaire légitime conformément à la sentence arbitrale ? Dans ce cas, naturellement, c'est au Conseil qu'incombe, tout d'abord, le devoir de prendre les mesures nécessaires pour exécuter la sentence ; si, faute d'unanimité, le Conseil ne peut prendre une résolution, la puissance gagnante, conformément au texte même du Pacte, pourra pourvoir aux mesures nécessaires pour exécuter la sentence, c'est-à-dire pour se mettre en possession du territoire qui a été reconnu lui appartenir légitimement par une décision arbitrale ou judiciaire.

Dans ce cas, dit M. *Hoijer* (8), ce n'est pas l'État qui prend le premier les armes qui est agresseur (ainsi qu'une apparence trompeuse nous le ferait croire). Agresseur serait l'autre État qui résisterait par les armes à l'attaque du premier État et qui est légitime, parce que fondée sur le titre juridique de la décision arbitrale ou judiciaire.

(7) V. Chapitre I, p. 17.

(8) O. *Hoijer*, *op. cit.*, t. II, p. 49. Ce cas suscite à M. *Hoijer* une intéressante réflexion quant à la différence qu'il faut faire entre attaque et agression mais que nous ne pouvons admettre dans notre conception de l'agression. « L'attaque », affirme M. *Hoijer*, porte simplement la pensée sur le fait d'un combat, tandis que l'agression implique avant tout un jugement, qui attribue le premier tort de la lutte à l'une ou l'autre des parties en cause », et il ajoute : « l'agression peut consister en toute autre chose qu'une attaque ».

Le territoire que cet État possède n'est plus à lui ; il appartient à l'État auquel la sentence l'a attribué et s'il s'oppose par les armes à cette restitution il s'agit là d'une *violation de l'intégrité territoriale* de l'État auquel le territoire en litige a été attribué.

Ce cas est d'une délicatesse extrême. Si l'on s'attache uniquement à l'interprétation du Pacte qui admet, comme on le verra tout de suite, les guerres d'exécution individuelles, cette opinion défendue notamment par M. Hoijer est admissible. Mais, dans l'état actuel du droit des gens, en tenant compte de la prohibition formelle de la guerre comme instrument de politique nationale du Pacte Briand-Kellogg, un tel recours à la guerre est inadmissible, à moins que pour le justifier on se place sur le terrain de la légitime défense et encore cette interprétation ne laisse pas d'être douteuse.

Nous avons fini avec l'étude très sommaire de l'article 10 en corrélation avec le problème de l'agression. Malgré ses nombreuses lacunes par rapport à cette question, car avec grande peine on peut déduire comme unique critère, *l'invasion*, avec bien entendu tous les actes qui en découlent, malgré les nombreuses critiques dont il fut à maintes reprises accablé par ses détracteurs, cet article a pour le système d'organisation de la paix et pour la question même de l'agression une importance qu'on ne saurait nier. « L'article 10 », dit très justement M. Jean Ray (9), « est à la base même de la théorie de l'agression, qui sera sans doute un des éléments constitutifs du Droit international nouveau. »

C'est la clef de voûte de tout l'édifice international d'après guerre. Il n'y a qu'à regarder un peu derrière soi, pour se rendre compte que tout ce qui fut effort d'organisation collective de la sécurité, et partant de la paix, fut fait visiblement ou non sur la base de l'article 10, dont la pierre angulaire est la défense contre toute agression

(9) *Op. cit.*, p. 356.

extérieure. Pensons un peu à ce que furent les Accords de Locarno, le Pacte Briand-Kellogg, les pactes de non-agression, les Conventions de Londres sur la définition de l'agression et jusqu'à tous les efforts récents d'organisation de la sécurité qu'on connaît sous les titulatures diverses de projets de Pacte aérien, Pacte danubien, Pacte oriental. Tous s'inspirent de cet article 10 qui fut et est constamment la matrice génératrice de toutes les initiatives de ce genre.

III. — *La prohibition de la guerre dans le Pacte de la Société des Nations (art. 12, 13, 15 et 16). Interdictions du recours à la guerre. Cas de guerres d'agression licites, aux termes du Pacte.*

Le Pacte de la Société des Nations ne contient pas une interdiction absolue de la guerre, mais seulement des interdictions relatives. Ceci ressort de la lecture même du préambule qui dit : « Considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe d'accepter *certaines* obligations de ne pas recourir à la guerre... » Disons en passant que, en 1930, le Comité des Onze et, en 1931, le sous-Comité de la 1^{re} Commission de l'Assemblée, chargés de préparer une révision du Pacte en le mettant d'accord avec le Pacte Briand-Kellogg qui, on le sait, prohibe la guerre de façon générale en tant qu'institution, ont proposé le remplacement des mots « certaines obligations » par l'expression « obligation ».

Dans le Pacte de la Société des Nations on peut trouver quatre interdictions de la guerre, quatre cas où la guerre est *illicite*.

1^o *La première interdiction* est celle qui se trouve à l'article 12, alinéa 1^{er}, phrase première : « Tous les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettent soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. » Il y aura donc guerre

illicite au cas où un État membre de la Société des Nations recourt à la guerre contre un autre État membre sans avoir préalablement soumis le différend aux procédures pacifiques prévues à l'article 12.

2^o *La deuxième interdiction* se lit au même article 12, alinéa 1^{er}, deuxième phrase :

« Ils conviennent encore que, en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil. »

On se trouvera donc cette fois-ci encore en présence d'une guerre illicite, si, après avoir porté le différend devant un organe international compétent, un État déclarera la guerre sans attendre l'expiration des trois mois à partir du moment où seront rendus les décisions arbitrales ou judiciaires ou le rapport du Conseil, ces décisions devant être rendues dans un « délai raisonnable » et le rapport du Conseil devant être établi « dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend (10) ».

3^o *La troisième interdiction* de la guerre on la trouve à l'article 13, alinéa 4 : « Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. » Il y aura donc guerre illicite de la part de l'État qui entrera en guerre contre un État qui s'est conformé à la décision de la Cour permanente de Justice internationale ou aux sentences des Tribunaux arbitraux (11).

(10) Les deux comités, chargés des amendements à apporter au Pacte, proposèrent de remplacer cette interdiction à terme par une interdiction absolue, de façon à ce que les Parties en cause ne puissent en *aucun cas recourir à la guerre*, même après l'épuisement des moyens pacifiques.

(11) Le Comité des Onze qui s'occupait de la révision du Pacte, en février-mars, proposa de remplacer les mots de cet article « recourir à la guerre », par l'expression « entreprendre une action quelconque ». Le sous-comité de la 1^{re} commission de la 11^e Assemblée, proposa ce texte : « Ils (les membres de la Société) s'engagent, en outre à ne prêter aucun appui à la résistance d'un État qui ne se conformerait pas à une sentence. »

4^o Enfin, le 4^e et dernier cas de guerre illicite, semblable en quelque sorte au 3^e, est celui prévu à l'alinéa 6 de l'article 15 : « Si le *rapport du Conseil est accepté à l'unanimité*, le vote des représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les Membres de la Société s'engagent à *ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conformera aux conclusions du rapport.* »

Voyons maintenant dans quels cas la guerre est, selon le Pacte de la Société des Nations, *licite*. « Dans tous les cas », affirme M. Politis (12), après avoir énuméré les cas où la guerre est prohibée, « la guerre demeure licite ».

Donnons-nous cependant la peine de dégager quelles peuvent être les hypothèses de guerres permises qui peuvent se présenter d'après le Pacte.

1^o Les cas de l'article 12 (2^e phrase de l'alinéa 1^{er} et alinéa 2 de l'article 12).

D'après le texte de cet article (art. 12, al. 1^{er}), le recours à la guerre reste permis après l'expiration du délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil. Pour les États, il n'y a que l'obligation de soumettre le différend soit à la procédure arbitrale, soit à un règlement judiciaire ou à l'examen du Conseil et de ne pas recourir à la guerre avant un délai de trois mois. Il en serait de même (licéité du recours à la guerre) quand la décision arbitrale n'est pas rendue dans un délai raisonnable ou le rapport du Conseil n'est pas établi dans les six mois à dater du jour où il a été saisi (art. 12, al. 2).

2^o Le cas de l'alinéa 4 de l'article 13 :

« Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. *Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.* »

Il s'agit ici d'une guerre *d'exécution même individuelle* contre le membre récalcitrant. Les mesures d'exécution

(12) N. Politis : *La neutralité et la paix*, Paris, 1935.

prises par le Conseil n'iraient pas à l'encontre des dispositions du Pacte Briand-Kellogg, puisque celui-ci n'interdit que la guerre en *tant qu'instrument de politique nationale*. Les mesures collectives de la Société des Nations ne tomberaient donc pas sous le coup de ses dispositions relatives à l'interdiction de la guerre.

3° Le cas de l'alinéa 6 de l'article 15, qui est ainsi rédigé : « Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport. »

Il s'agit là également de la possibilité d'une guerre d'exécution individuelle qui se déduit des termes de cet article *per a contrario*, ainsi qu'il en a été pour l'article 13, alinéa 4.

Les membres de la Société pourront recourir à la guerre contre l'État qui ne se conforme pas aux conclusions du rapport.

4° Le cas de l'alinéa 7 de l'article 15, qui contient la possibilité de déclencher une guerre privée.

Voici le texte en question : « Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toute Partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. »

C'est l'une des *fissures* les plus dangereuses du Pacte que le Protocole de Genève a tenté de combler. C'est une disposition qui se trouve en flagrante contradiction avec le Pacte Briand-Kellogg. Malgré la tentation d'interpréter la guerre faite pour le maintien du droit et de la justice comme distincte d'une guerre entreprise comme « instrument de politique nationale, » il faut cependant convenir qu'en pratique le droit et la justice seront toujours compris par les États dans le sens de leurs intérêts (13).

(13) V. Barandon : *Le système juridique de la S. D. N. pour la prévention de la guerre*, p. 288.

5^o Enfin, le cas de l'alinéa 8, art. 15 : « Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le Droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport mais sans recommander aucune solution. »

C'est la fameuse exception tirée de la *compétence exclusive* d'une des Parties. Le Conseil la constatant dans son rapport sans recommander de solution, c'est à la Partie compétente qu'incombera de résoudre le litige, comme bon lui semblera. Il y a donc là une importante menace contre la paix tout aussi redoutable que celle de l'article précédent; c'est une large porte ouverte à l'arbitraire des États, car, jusqu'à présent, on ne s'est pas mis d'accord limitativement sur les questions qui doivent faire l'objet de cette compétence exclusive.

La question qui se pose est la suivante : au cas où l'exception de la compétence exclusive d'un État lui a été reconnue par une juridiction internationale, si l'autre État ne peut trouver satisfaction du fait de la compétence exclusive reconnue à l'État adverse, qui refuse ou néglige volontairement de donner satisfaction, l'État, dont les intérêts seront de la sorte méconnus, pourra-t-il recourir *in extremis* à une guerre légale ou bien il sera dans ce cas réputé agresseur ?

Cette question fut âprement discutée, surtout en 1924, au cours des débats des Commissions relatifs au Protocole de Genève. Selon l'article 10 du Protocole, un État ne sera présumé agresseur, s'il passe outre au rapport unanime du Conseil reconnaissant la compétence exclusive d'un autre État, que s'il néglige de se conformer à certaines conditions, à savoir, de soumettre auparavant la question de nouveau au Conseil ou à l'Assemblée conformément à l'article 11 du Pacte. Ces conditions, connues sous le nom d'*amendements japonais*, furent admises dans le Protocole, à la suite de l'opposition acharnée de M. Adatci (Japon), qui critiquait cette disposition qui présumait agresseur l'État qui par

suite de la compétence exclusive reconnue à un autre État se voit l'objet d'une injustice flagrante que pour réparer, il se voit réduit à ses propres moyens (14).

Une question qui s'impose à l'esprit est celle du rapport entre l'article 10 (obligation de non-agression) et l'article 16 (sanctions). Ce dernier qui prévoit les sanctions à appliquer contre l'État qui s'adonnerait à une guerre illicite ne se rapporte qu'aux articles 12, 13 et 15. N'y aurait-il donc pas de corrélation entre les articles 10 et 16 ? Voici le texte de la première phrase du premier alinéa de l'article 16 : « Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les membres de la Société. »

Il n'est donc fait aucune mention de l'article 10 qui, comme on le sait, contient l'engagement général de non-agression.

Certains auteurs, notamment *Barandon*, affirment que le rapport entre les deux articles bien qu'il ne ressort pas de façon explicite, existe cependant, et les infractions à l'article 10 seront passibles des sanctions prévues à l'article 16. « L'interdiction d'agression, affirme *Barandon* (15), constitue une prescription fondamentale du Pacte et contient un important principe dont la mise en œuvre est réglée par les articles 12 à 17. En conséquence, les infractions à l'article 10 tomberaient directement sous le coup des sanctions de l'article 16, bien que ce dernier ne prévoie explicitement que les infractions aux interdictions de recours à la guerre des articles 12, 13 et 15 et non point aussi celles commises contre l'interdiction d'agression de l'article 10. »

(14) Consulter pour cette question :

Jean Ray : *Op. cit.*, pp. 494 et s. et Paul Barandon : *Op. cit.*, pp. 288-290.

« Il s'ensuit, dit *Barandon*, que l'on ne doit pouvoir faire état de la « *praesumptio aggressionis* » du Protocole de Genève que si la Partie en cause, rebelle à la résolution du conseil n'a pas auparavant et conformément à l'article 11 du Pacte, soumis le différend au Conseil ou à l'Assemblée. En conséquence, et d'après le droit commun, une guerre légale serait tout de même concevable dans le cas de l'alinéa 8 de l'art. 15 ».

(15) *Barandon* : *Op. cit.*, p. 270.

M. Jean Ray trouve que les sphères d'application de ces articles sont distinctes. : « il n'est pas douteux cependant que la sphère d'application de l'article 10 soit, en grande partie, distincte de la sphère d'application de l'article 16. » (16).

Vu la rédaction de l'article 16, qui ne vise que les articles 12, 13 et 15, il semble qu'on ne pourrait que difficilement adopter l'interprétation extensive et qu'il faut se résigner dans l'état actuel du Pacte de la Société des Nations à exclure l'article 10 des cas d'application de l'article 16.

Notons que l'engagement de non-agression de l'article 10 trouve en lui-même sa sanction par la garantie individuelle et collective qui y est stipulée.

Nous avons vu que le Pacte de la Société des Nations, par ses dispositions des articles 12, 13 et 15, ressuscite la vieille distinction des guerres *justes et injustes* (17) adoptée par la majorité des auteurs de Droit international d'avant-guerre, tels Bry, Bonfils et Fauchille, Bluntschli, Despagnet, Fiore, Merignac, Wheaton (18).

Une contradiction entre les articles du Pacte de la Société des Nations, quant à l'interdiction de la guerre, ne manque néanmoins pas de se signaler de façon plus qu'évidente. Dans les articles 12 à 15, ce Pacte ne stipule que *certaines* obligations de ne pas recourir à la guerre. Il ne s'agit donc pas dans ces articles et dans le préambule d'une mise hors la loi de la guerre. Or, l'article 10 interdit de façon générale *toute agression extérieure* indistinctement, donc tout recours à la guerre, qui présuppose — cela va sans dire — l'exercice d'une agression extérieure.

(16) J. Ray : *Op. cit.*, p. 363. Dans le même sens, W. Raafat : *Le problème de la sécurité internationale*, Thèse Paris, 1930, pp. 201 et s.

(17) Voir N. Politis : *La neutralité et la Paix*, p. 104.

(18) Voir L. Le Fur : *Guerre juste et juste paix*, Paris, 1920 (pp. 68 et s.), qui analyse les opinions des auteurs cités plus haut. Selon la majorité des auteurs cités ci-dessus, la guerre *juste* est celle faite pour la *défense du droit*. M. Le Fur caractérise (p. 77) la guerre juste et la guerre injuste de la façon suivante :

« La guerre, recours à la force, est un fait amoral en lui-même ; c'est sa cause, l'intention dans laquelle on y recourt, qui le rend juste ou injuste ».

L'interdiction d'agression de l'article 10, qui est le principe fondamental du Pacte, aurait dû trouver sa mise en œuvre réglée par les articles suivants. Or, que constate-t-on dans ces articles (de 12 à 15) ? Une infirmation de ce principe général de non-agression du fait que certaines guerres — qui, on le verra tout de suite, sont ni plus ni moins des guerres d'agression — demeurent licites. — Il y a donc là contradiction formelle entre l'article 10 qui interdit toute agression et les articles 12 à 15 qui permettent dans certains cas le recours à la guerre qui implique — cela va de soi — l'agression.

La Pacte de la Société des Nations ne parle pas de guerre d'agression, mais tout en n'employant pas cette terminologie, à notre sens, le Pacte, en admettant les cas de guerre licites des articles 12 à 15 qui ne sont que des guerres visant la réalisation d'un but de politique nationale, admet, dans ces cas, la guerre d'agression qui est précisément la guerre poursuivant des buts de politique nationale. Nous avons vu précédemment (19) que telle doit être la conception moderne de la guerre d'agression. On ne saurait donc admettre l'opinion développée par M. Barandon (20), qui veut voir dans la guerre d'agression « la guerre interdite par le droit en vigueur » et partant, selon ses vues, la guerre d'agression serait synonyme de la guerre illégale (21). Si l'on veut caractériser la guerre d'agression, — comme pour toute notion, — il faut chercher la définition non dans l'élasticité des textes mais dans la nature même de la notion.

Or, si l'on s'en tient à la définition ci-dessus donnée qui

(19) V. Chap. I, p. 29.

(20) *Op. cit.*, p. 272.

(21) M. J. Kunz : *Op. cit.*, p. 702 et p. 726, cherchant à préciser les sphères d'application de l'article 10 d'une part et des art. 12, 13 et 15 d'une autre, arrive à caractériser l'interdiction de l'art. 10 de guerre de conquête et guerre de suppression, et les interdictions des art. 12, 13 et 15 de guerre de surprise.

« L'article X défend donc absolument la guerre de conquête et la guerre de suppression, sans considérer s'il s'agit à d'autres points de vue, d'une guerre interdite ou permise par le Pacte tandis que les articles 12 à 15 « ne défendent que la guerre de surprise » p. 726.

ressort de la nature même de la guerre d'agression, on ne peut arriver malheureusement qu'à la conclusion que des guerres d'agression sont légalisées par la lettre du Pacte de la Société des Nations.

A notre sens, il ne peut y avoir que d'un côté, *la guerre* qui n'est que la guerre d'agression et, d'un autre côté, *la résistance à la guerre d'agression* ou à l'agression tout court (légitime défense) et *l'action collective contre un État agresseur* (sanctions et contrainte).

La guerre n'est maintenant que guerre d'agression : il ne peut plus y avoir d'autres guerres que des guerres d'agression. Ces cas de guerres licites ne sont, en somme, que des guerres d'agression, si par ce terme il faut entendre les guerres entreprises dans des buts de politique nationale. Ces cas de guerres d'agression permises par le Pacte et connues sous la titulature trompeuse de *guerres licites* doivent disparaître dans la marche évolutive du droit des gens. Après la mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte Briand-Kellogg, les guerres licites qui ne sont — on ne l'a que trop vu — des guerres d'agression, disparaîtraient.

Pour démontrer qu'il s'agit là des cas de guerres d'agression que le Pacte de la Société des Nations autorise, nous nous permettons de citer encore le passage y relatif du Rapport présenté par M. Rollin à l'Assemblée de 1931 et concernant les amendements du Pacte de la Société des Nations pour le mettre en accord avec le Pacte de Paris (22). « Par contre, il faut admettre que la révision envisagée, qu'elle soit réalisée sous la forme prévue par le Comité des onze ou par la Sous-Commission, enlève aux membres de la Société des Nations le droit de recourir à la guerre pour l'exécution d'une sentence arbitrale ou d'une recommandation unanime du Conseil. *Pareille action dépasse évidemment la notion de légitime défense. C'est au Conseil qu'il incombe d'assurer l'exécution des sentences arbitrales ; si même, il*

(22) V. Séances 1^{re} Commission, 1931, annexe 18, p. 147.

en arrivait à prescrire des mesures militaires, celles-ci perdraient leur caractère de recours à la guerre et revêtiraient un caractère de défense sociale parfaitement conforme aux principes adoptés. »

IV. — *Conclusions sur la définition de l'agression dans le Pacte de la Société des Nations.*

On peut dire que le critère d'agression auquel s'attache le Pacte de la Société des Nations c'est l'invasion ; il se dégage des stipulations de l'article 10 qui consacre le respect de l'intégrité territoriale des États et de leur indépendance politique (23).

Mais, d'après les dispositions consignées aux articles suivants (12 à 15), qui font la distinction entre guerres licites et guerres illicites, on éprouve une certaine difficulté de ramener l'agression à l'unique critère de l'initiative des hostilités et de la violation des frontières.

Remarquons de même qu'en nous attachant à la distinction entre « inviolabilité » et « intégrité territoriale », seule condamnée par l'article 10 (distinction faite par M. Hoijer) (24), on a une certaine difficulté à admettre ce critère de l'invasion, à notre sens indubitable, pour définir l'agression extérieure.

On peut toutefois convenir, malgré l'obstacle dirimant qui nous vient du côté des articles 12 à 15, que, d'après le Pacte, on peut tenir l'invasion comme critère d'agression et partant tout ce qui a trait à l'atteinte de l'intégrité territoriale d'un État à savoir : l'envahissement du terri-

(23) Dans ce sens Komarnicki : *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte S. D. N.*, Paris, 1923, p. 162 et Vignol. *Op. cit.*, p. 88. Contrairement Redslob dans : *Théorie de la S. D. N.* (p. 17) et Schücking et Wehberg : *Die Satzung des Völkerbundes* (459) qui voient dans l'envahissement ou dans l'attaque une agression dans le sens de l'art. 10 lorsque cette attaque vise une atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique, mais non quand elle a d'autres objectifs, telle, par exemple, l'obtention d'avantages économiques. C'est une théorie qui nous paraît néanmoins insoutenable et contraire à l'esprit de l'art. 10.

(24) V. *supra* p. 58.

toire d'un État par les troupes d'une autre Puissance, l'attaque de ses frontières par bombardements, tir de longue portée, etc., l'attaque par avions, gaz, etc.

Aux termes des rapports de la Commission permanente consultative et du Comité de juristes (4^e Assemblée 1923) — ainsi qu'on le verra plus loin — on devra tenir compte, puisque nous nous trouvons devant un système souple, de critères qui ne seront pas à proprement dire des critères d'agression, mais seulement des indices, des éléments qui faciliteront le cas échéant la détermination de l'agresseur, à savoir : l'exécution par un État d'une mobilisation industrielle ou économique, mobilisation militaire, refus d'un État de retirer les troupes derrière une ligne indiquée par le Conseil, présence de troupes armées d'un État sur le territoire d'un autre État, refus de soumettre un différend aux procédures pacifiques ou refus d'exécuter la décision obtenue par la procédure pacifique.

De même, selon le Pacte de la Société des Nations, il faut convenir que l'action que le Conseil doit exercer dans un conflit, en vertu de l'article 11 et des autres articles du Pacte, notamment l'article 15, fournira des éléments d'appréciation importants susceptibles de faciliter la détermination de l'agresseur. Par exemple, le Conseil pourrait recommander aux Parties en conflit et qui en sont venues aux mains, de conclure un armistice. La Partie contrevenant à cette recommandation du Conseil fournirait un élément important pour la détermination éventuelle de l'agresseur. Dans ce sens, notamment le *Mémoire de M. Rutgers sur les articles 10, 11 et 16*²⁵ (25) : « ... Si malgré toutes les mesures recommandées par le Conseil, en vertu de l'article 11, le recours à la guerre se produit, il est probable que cette activité du Conseil aura permis de déterminer quel est l'État agresseur. » Et M. Rutgers, dans son mémorandum, poursuit : « Ce n'est pas nécessairement l'État aux actes duquel la crise a été due à l'origine qui doit être considéré

(25) V. Documents Conf. réduction armements, Serie VI, 1928, p. 143.

comme agresseur, *mais il se pourrait que, dans certaines éventualités*, ce soit aussi l'autre Partie qui dut être considérée comme agresseur, lorsqu'elle a refusé de propos délibéré de se conformer aux recommandations du Conseil. La perspective de cette possibilité exercera une forte pression sur les parties en conflit pour les amener à accepter les mesures proposées par le Conseil. » Dans ce sens, s'est présenté récemment l'exemple du Paraguay qui rejetant les recommandations de l'Assemblée du 24 novembre 1934, fut de la sorte réputé agresseur.

Concluons donc :

1^o Dans le Pacte Société des Nations on ne se trouve pas en présence d'une conception unitaire de l'agression, chose d'ailleurs explicable du fait, qu'à l'époque où le Pacte fut mis sur pied, ses auteurs n'ont pas donné à cette question toute l'importance qu'elle a acquise par la suite, dans les années d'après.

2^o L'on voit, surtout à la suite des passages du mémorandum Rutgers ci-dessus cités, que le Pacte épouse nettement le système souple qui ne veut pas d'une définition précise de l'agression, mais simplement de critères souples de l'agression.

3^o Que ces critères, vu notamment les contradictions des articles du Pacte, ne se dégagent qu'avec une peine infinie et plutôt par voie de multiples déductions.

4^o Que le critère le plus saillant est celui de *l'invasion*, avec toutes les conséquences qui en découlent.

SECTION II

LE PROJET DE TRAITÉ D'ASSISTANCE MUTUELLE

I. — Le système du Pacte de la Société des Nations — on l'a vu — est d'une évidente primitivité, tant quant aux éléments d'une définition de l'agression, puisqu'avec grande peine on peut déduire un seul : l'invasion, mais aussi quant à

la détermination de l'agresseur qui — comme on le verra plus loin — est du ressort des États. (V. art. 16.)

Les instruments diplomatiques élaborés par la suite, même ceux qui étaient mis sous le signe du système souple, tentèrent de combler les lacunes que le Pacte de la Société des Nations laissait voir. Ils s'attachèrent sinon à jeter les bases d'une définition de l'agression — qui allait à l'encontre de l'esprit du système souple — du moins établir quelques critères variables et souples selon lesquels la détermination de l'agression aurait été facilitée. En même temps on tâchait de confier la mission de déterminer l'agresseur à un organe unique, tel le Conseil. Les progrès étaient notables. Parmi ces essais, il faut compter aussi le Projet de Traité d'assistance mutuelle de 1923, dont les mérites, — empressons-nous de le dire — quoique théoriques (puisqu'il ne passa jamais dans le domaine de la réalisation) furent tout aussi grands que ses défauts.

Le but du Projet de Traité d'assistance mutuelle était d'assurer la protection des États contre toute espèce de guerre d'agression et de leur permettre de faire appel à leurs voisins toutes les fois qu'ils auraient été victimes d'une guerre de ce genre. Son but était donc le développement des obligations du Pacte de la Société des Nations incluses aux articles 10 et 16.

Le Projet de Traité était, en dernière analyse, on peut dire, un pacte de non-agresion combiné de la clause de l'assistance mutuelle, un des premiers du genre, qui allaient trouver quelques années plus tard, une vogue croissante (26).

En ce qui concerne le système de détermination de l'agression, le projet de Traité épouse la thèse de la souplesse dont l'opinion dominante est qu'une définition de l'agression est pratiquement impossible. Ceci ressort tant du

(26) L'article I n'en reste pas moins un Pacte solennel de non-agression dont l'esprit doit dominer l'application du projet de Traité d'assistance mutuelle. Voir, le rapport Bénès, Actes IV Assemblée, Séances 3^e Commission. Doc. A. 111 (1) 1924, annexe 10 (Première Partie), p. 200.

texte du traité qui tout en proclamant la guerre d'agression, *crime international*, n'en donne aucune définition, mais aussi de certains passages du Rapport Bénès et de l'avis de la Commission permanente consultative (27). « Toutes les Commissions », affirmait M. Bénès dans son rapport, qui ont collaboré directement ou indirectement au projet ont constaté l'extrême difficulté de définir le cas d'agression » (28). Et, dans le même sens, poursuivait l'avis de la Commission permanente consultative : « car la détermination du cas d'agression n'apparaît pas susceptible dans les conditions de la guerre moderne, de recevoir une solution, même théorique » (29). De même il n'est pas sans intérêt de citer aussi l'opinion du Comité spécial de la Commission temporaire mixte, consignée dans son *Commentaire relatif à la définition du cas d'agression*. « Toutefois on peut admettre qu'il est impossible de donner une définition satisfaisante de ce qui constitue un acte d'agression (30). »

II. — L'article 1^{er}, § 1^{er}, pose comme principe que la guerre d'agression constitue un crime international.

Du moment que figurait cette affirmation que la guerre d'agression est un crime, tout légitimement on s'attendait à voir précisés les éléments de cette infraction. Tout crime,

(27) La Commission permanente consultative pour les questions militaires navales et aériennes fut créée en 1920 et était composée uniquement de militaires : elle était chargée des travaux techniques concernant la réduction des armements. Ne pas la confondre avec la Commission temporaire mixte (C. T. M.) créée en 1921, en vertu de l'art. 8 du Pacte S. D. N. et dont le but était d'étudier le problème de la réduction des armements, non seulement au point de vue militaire et technique — comme la Commission perm. consult. — mais aussi sous le rapport politique et économique. Ces deux commissions ont eu une large part de contribution dans l'élaboration du Projet de Traité d'assist. mutuelle, qui était basé sur l'art. 8 du Pacte S. D. N. (Réduction des armements).

(28) V. Doc. sus-cité, p. 200.

(29) Avis de la Commission permanente sur les résolutions XIV et XV de l'Assemblée, relatives aux Traités de garantie mutuelle. V. Actes IV Assemblée. 3^e Commis, pp. 115 et s.

(30) Voir Actes IV Assemblée, 3^e Commis, p. 206. Doc. A. 111 (I) 1923 annexe 10 (Première Partie).

toute infraction doivent être précisés dans des textes. Il faut tenir pour valable, en Droit international comme d'ailleurs en Droit interne, le grand principe : *nulla poena sine lege* — (malgré la tendance contraire de la doctrine et de la législation pénales récentes national-socialistes).

Pour savoir quelle est l'infraction il faut en connaître les éléments. Dans l'espèce, la détermination des éléments de l'agression, en tant que crime, fait absolument défaut du texte du Projet de Traité. Il se limite à indiquer trois exemples quand il n'y a pas guerre d'agression (art. 1^{er}, alinéa 2) : « Ne sera point considérée comme guerre d'agression celle dirigée par un État partie à un différend et qui a accepté la recommandation unanime du Conseil, l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale ou la sentence arbitrale contre une Haute Partie contractante qui ne l'a pas acceptée, pourvu toutefois que le premier État ne vise pas à porter atteinte à l'indépendance politique ou à l'intégrité territoriale de la H. P. C. » (il s'agit là d'une guerre d'exécution individuelle qui ne peut cependant pas avoir place *dans notre conception de l'agression*.)

Comme le fait observer fort bien M. Sibert (31), au lieu de nous trouver en présence d'un critérium positif, d'une définition de ce que veut dire la guerre d'agression, on se trouve devant un critérium négatif, au lieu « d'une affirmation et d'une synthèse, on trouve une négation et trois exemples. »

On a voulu préciser l'étendue de ce qui constitue la guerre d'agression, mais on est arrivé à une notion obscurcie et, en quelque sorte, en contradiction avec la notion du Pacte. Le Projet de Traité d'assistance mutuelle ne permet que certaines des guerres licites selon le Pacte de la Société des Nations, et d'après l'interprétation textuelle qu'on doit lui donner, on aboutit à considérer comme des agressions les autres guerres licites, justifiées par la pro-

(31) M. Sibert : *La sécurité internationale* (Extrait de la R. G. D. I. P., 1925, p. 12).

cédure du Pacte. Selon le texte du Projet de Traité d'assistance mutuelle sera tenu pour agresseur, l'État qui aura recours aux armes dans le cas où le Conseil ne parvient pas à établir son rapport à l'unanimité ou quand le conflit reste sans solution (32).

III. — Si l'on veut connaître quels sont les critères auxquels s'attache le Projet de Traité d'assistance mutuelle pour déterminer l'agresseur (puisque d'une définition de l'agression, dans le système qu'il adopte, il ne peut en être question) ce n'est pas à son texte qu'il faut se référer, mais aux travaux préparatoires cristallisés dans deux documents d'une importance essentielle pour la question, à savoir *l'Avis de la Commission permanente consultative sur les résolutions XIV et XV de l'Assemblée, relatives aux traités de garantie mutuelle* (33) et le *Commentaire relatif à la définition du cas d'agression* (34), préparé par un comité spécial de la Commission temporaire mixte, à la suite de l'étude de la question par la Commission permanente consultative. On y trouve toute une série de critères qui peuvent servir à la détermination de l'agresseur ou tout au moins à établir une *presumptio aggressionis*, mais tant le « Commentaire » que l'avis de la Commission concluent cependant à l'impossibilité d'établir des critères susceptibles de servir, de façon générale et invariablement, à déterminer une agression. Le critère auquel on peut généralement s'attacher c'est l'invasion. Le Comité spécial de la Commission temporaire mixte l'a retenu dans son « Commentaire » : « Néanmoins on peut concevoir que l'invasion d'un territoire constitue, dans bien des circonstances, une agression, et, en tout état de cause, il est important de déterminer par qui telle frontière aurait été violée.

(32) Opinion contraire soutenue par W. Raafat : *Le problème de la Sécurité internationale*, Thèse Paris, 1930, p. 340.

(33) V. Actes IV Assemblée, 3^e Commission, pp. 115 et s.

(34) V. Actes IV Assemblée, 3^e Commission, p. 206. Doc. A. 111 (1) 1923, annexe 10.

Si les troupes d'une Puissance envahissent le territoire d'une autre Puissance, le fait en lui-même, est de nature à constituer une présomption que la première Puissance a commis un acte illégitime d'agression. »

Cependant, d'après le *Commentaire* le fait de l'invasion n'était pas « tout à fait concluant » et il ne fallait pas s'attacher à lui, dans tous les cas, comme à un critère infaillible.

Les attaques préventives paraissent être parfois justifiées, d'après ce document, de même que dans l'avis de la Commission permanente consultative. Ceci est explicable dans la conception de ces deux documents ; n'oublions pas qu'ils sont, en grande partie, l'œuvre des techniciens militaires qui composaient tant la Commission permanente que le Comité Spécial de la C. T. M. Il n'y a donc rien d'étonnant que la conception militaire de l'attaque préventive, justifiable par les circonstances de la lutte à donner et les conditions d'ordre stratégique, ait triomphé.

Dans le « *Commentaire* », il y a en plus d'autres critères qui, compte tenu des circonstances, peuvent servir de point de repère pour la fixation d'une *præsumptio aggressionis* :

1° L'exécution par un État d'une mobilisation industrielle ou économique sur son propre territoire ou sur territoire étranger ;

2° La mobilisation militaire secrète par la création et l'emploi des formations irrégulières ou par l'annonce d'un état de danger de guerre servant de prétexte à un début de mobilisation ;

3° L'offensive aérienne chimique ou navale ;

4° La présence de forces armées en territoire étranger ;

5° Le refus des parties en cause d'opérer le retrait des forces en présence, en arrière d'une ligne fixée par le Conseil.

6° L'adoption, de la part d'une des parties, d'une politique manifestement agressive et le refus de soumettre l'objet du différend à une procédure de conciliation ou bien le refus d'accepter les propositions de conciliation ou de se soumettre à une sentence arbitrale.

Donc, d'après le *Commentaire*, il faut conclure que certains faits étaient retenus comme constitutifs d'agression ; l'énumération et l'étude que le *Commentaire* fait de ces cas n'est pas limitative. Elle n'est qu'à titre d'indication.

La Commission permanente consultative, dans son *Avis*, à la section intitulée : *Définition du cas d'agression*, après s'être attachée à démontrer les difficultés auxquelles inévitablement on se heurte au point de vue militaire en tentant de définir l'agression, retient, en se plaçant au même point de vue militaire, deux critères : *la mobilisation et l'invasion*. « En aucun cas, l'État victime d'une agression ne doit subir l'invasion. » Mais, tout de suite après, le même *Avis* fait remarquer que ces deux critères sont actuellement insuffisants et ont, dans les circonstances présentes, perdu beaucoup de leur valeur : la violation des frontières a perdu beaucoup de sa précision à cause du développement de l'aviation, de la nécessité dans laquelle un État peut se trouver de prendre les devants, afin de ne pas être surpris et écrasé par une forte attaque soudaine. De même, la mobilisation a beaucoup perdu de son caractère de simplicité d'autrefois pour devenir une opération infiniment plus complexe et plus difficile à saisir dans ses origines et à suivre dans son développement.

L'importance du passage de l'*Avis*, dont nous venons de résumer l'essentiel, est trop grande pour ne pas le reproduire *in extenso*, malgré sa longueur. C'est une des concrétisations les plus saillantes des tendances du système souple.

« On pourrait, jusqu'à présent, considérer comme cas d'agression une mobilisation ou violation de frontière ; ce double critérium a perdu de sa valeur.

« La mobilisation, qui consistait hier encore en quelques opérations relativement simples (appels de réserves, achats ou réquisitions et mise en route des fabrications de guerre, *postérieurement au rappel des hommes*), est devenue infiniment plus complexe et plus difficile à saisir dans ses origines et à suivre dans son développement. Ce sera désormais la mobilisation, non seulement de l'armée, mais du pays tout entier, *précédant les hostilités*,

constitution de stocks de matières premières et de matériel de guerre, mobilisation industrielle, mise en route ou intensification des fabrications, toutes mesures qui expriment une intention de guerre peuvent prêter à discussion et interprétations diverses et assurer cependant, si l'on n'agit pas, des avantages décisifs à l'agresseur.

« La violation de frontière, par des « forces armées » ne sera plus nécessairement l'acte brutal et patent qu'elle constituait jadis : l'expression « forces armées » manque aujourd'hui de précision, puisque certains États disposent de forces de police, de corps-francs, d'existence légale ou illégale, mais de valeur militaire réelle.

« Les frontières elles-mêmes se définissent malaisément, depuis que les traités de 1919-1920 ont créé des zones neutres, que les frontières politiques et militaires ne coïncident plus nécessairement et que les forces aériennes se jouent également les unes des autres.

« D'ailleurs, le passage de la frontière par les troupes d'un autre pays ne signifie pas toujours que ce dernier soit l'agresseur. En particulier, dans le cas de petits États, cette action peut avoir pour but de créer une situation initiale aussi avantageuse que possible pour la défense, et cela avant que l'adversaire ait eu le temps de masser toutes ses forces supérieures. Une offensive militaire aussi prompte que possible peut donc être un moyen et peut-être le seul, du plus faible pour se défendre contre le plus fort. On peut supposer qu'une petite nation soit forcée d'employer des forces aériennes pour devancer celles supérieures de l'ennemi et tirer le plus grand profit de cet état de choses. Enfin, les hostilités entre deux puissances navales, dans la plupart des cas, commencent sur mer par la prise de bâtiments de commerce ou d'autres actes de violence, et cela même en pleine mer en dehors des eaux territoriales. Il en est de même en ce qui concerne les opérations aériennes, en dehors de toutes violations des frontières aériennes des États.

« Ces quelques considérations montrent quelques-unes des difficultés inévitables à toute définition de l'expression « cas d'agression » et font douter de la possibilité de définir *à priori* et à fond, dans un traité, cette expression *au point de vue militaire*, d'autant plus que la question revêt souvent en même temps un caractère politique. »

Selon l'*AVIS* de la Commission permanente consultative les « symptômes décélant l'imminence d'une agression »

sont les sept suivants, qui présentent à bien des points de vue une évidente analogie avec ceux établis à titre indicatif par le « Commentaire ».

I. — Organisation sur le papier de la mobilisation industrielle.

II. — Organisation de fait de cette mobilisation.

III. — Stockage de matières premières.

IV. — Commencement des fabrications.

V. — Préparation de la mobilisation militaire.

VI. — Exécution de la dite mobilisation militaire.

VII. — Actes d'hostilité.

Remarquons que l'Avis qualifie ces cas, de symptômes et n'emploie pas le terme d' « éléments d'une agression » ; d'ailleurs, sauf le septième cas, les six autres ne sont pas à proprement dire des cas d'agression. On serait là plutôt en présence d'une *menace d'agression*.

Aux termes de cet Avis même, les dispositions qu'un État prendrait dans le cadre des trois premiers points entreraient dans les limites des dispositions de sécurité et des mesures d'ordre économique que tout pays peut prendre. Il faut pour qu'elles constituent des menaces d'agression qu'il y ait intention agressive.

Relativement aux autres points, l'avis s'exprime de la façon suivante : « La mesure IV (commencement des fabrications) est la première qui puisse caractériser sûrement l'intention agressive ; mais il sera facile de la dissimuler longtemps dans les pays où ne s'exerce aucun contrôle militaire. Quand on constate les mesures IV et VII il est trop tard ! »

Il résulte que le critérium, selon lequel on jugera les *symptômes* signalés plus haut, sera forcément basé sur *l'impression* des gouvernements, donc d'ordre éminemment *subjectif*, à savoir l'attitude politique de l'agresseur éventuel, sa propagande, sa presse, la mentalité de ses nationaux.

Ce critérium manque de précision juridique et c'est là son principal tort.

Mais il y a plus ! — Comme fort bien le fait remarquer M. Unden (35), ces documents interprétatifs du Projet de Traité d'assistance mutuelle (Commentaire et Avis), abandonnant le critère concret de *l'initiative des mesures violentes* (qui, entre parenthèse, manque aussi de précision, car il faudrait se mettre d'accord sur ce qu'on veut entendre par *mesures violentes*) attachent, pour établir la responsabilité d'une agression, une grande importance aux faits qui se sont déroulés avant la guerre proprement dite. Ainsi parmi ces critères l'on trouvait : la mobilisation industrielle et économique ou bien le caractère belliqueux de la politique suivie par un État. On a vu que tant le Comité spécial qui élaborait le *Commentaire* que la *Commission permanente consultative* dans son avis, se refusaient à considérer toute violation proprement dite de la frontière comme l'indice sûr d'une agression puisqu'une violation de frontière pourrait être dictée par les besoins d'une action défensive précédée par une offensive rapide.

Nous ne saurions assez insister qu'une telle conception est insoutenable dans l'ordre juridique nouveau. Justifier une agression, destinée à devancer une autre soi-disante agression, c'est laisser le champ ouvert aux pires abus et aux plus grands enchevêtrements d'événements et complications dans le monde international. C'est une tendance militariste basée sur de vagues raisons de stratégie militaire, que le Droit international actuel doit repousser délibérément et ne peut plus admettre, sans quoi les relations des peuples sombreraient dans l'anarchie d'avant guerre et feront revivre derechef la vérité de la fable du loup et de l'agneau.

(35) Unden : *La guerre d'agression comme problème de Droit international*, dans la Conciliation internationale 1930, p. 15.

SECTION III

LES ACCORDS DE LOCARNO

I. — *Notions préliminaires.*

Entre les accords de Locarno, dont nous avons à nous occuper maintenant, et le Projet de Traité d'assistance mutuelle qui a fait l'objet de la précédente section, vient s'intercaler le Protocole de Genève, dont l'importance pour la question de l'agression est capitale. Malgré l'influence que le Protocole a exercé sur les auteurs des accords de Locarno, nous avons dû, par esprit de système, abandonner, dans ce chapitre, l'étude de l'agression dans le Protocole, qui trouvera sa place au chapitre suivant, consacré au système rigide, et nous occuper préalablement des accords de Locarno qui marquent une forte inclination vers la souplesse.

Les Traités de Locarno procèdent par une évolution logique du Pacte de la Société des Nations et du Protocole de Genève tout en se maintenant dans le cadre des dispositions de Versailles. Ils sont spécialement une conséquence directe des idées qui ont présidé à l'élaboration du Protocole de Genève. « Le Pacte de Locarno, » dit M. Wehberg, « peut très certainement être considéré comme un Protocole de Genève limité à un petit système d'États » (36). C'est un pacte bien complexe, mais qui réduit à la dernière expression est un pacte qui interdit toute guerre d'agression entre la France et la Belgique et l'Allemagne.

Pour l'historique du Traité nous renvoyons à l'étude de M. Wehberg : *Le problème de la mise de la guerre hors la loi*, et aux remarquables ouvrages de M. Raafat : *Le problème de la sécurité internationale*, de M. Hoijer : *La sécurité internationale* (Tome II), ainsi qu'à la thèse de M. Milenkoviitch

(36) H. Wehberg : *Le problème de la mise de la guerre hors la loi*. Rec. des Cours de La Haye, 1928, tome XXIV, p. 203.

sur les accords de Locarno, où l'on trouvera d'amples détails sur les débuts et sur toute l'évolution historique des démarches allemandes entreprises infructueusement par le chancelier *Cuno* en 1922 et 1923 et des démarches plus heureuses de *Stresseman*, amorcées par le célèbre mémorandum au gouvernement français du 9 février 1925, et qui ont abouti, après de laborieuses tractations, aux traités de Locarno signés le 16 octobre 1925. Nous n'insistons pas sur tous ces détails très intéressants pour connaître l'esprit dans lequel ce traité fut conclu, mais qui se trouvent en dehors des limites strictes de notre sujet qui se propose uniquement une étude attentive du problème de l'agression et de l'évolution de cette notion à travers les années qui ont suivi la grande guerre.

Rappelons toutefois quelques généralités indispensables à la bonne compréhension de ce que nous allons développer. Les accords de Locarno peuvent être divisés en trois groupes :

L'un comprend ce qu'on appelle communément le Pacte *Rhénan* conclu entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, et en plus deux conventions d'arbitrage entre l'Allemagne d'une part, la France et la Belgique d'autre part.

Le second groupe comprend deux conventions d'arbitrage entre l'Allemagne d'une part, la Pologne et la Tchécoslovaquie d'autre part.

Ces deux groupes forment un tout indivisible ; ces conventions ont été élaborées et conclues au cours de la même conférence et ont la même date.

Le troisième groupe comprend deux traités complémentaires de garantie entre la France d'une part, la Pologne et la Tchécoslovaquie d'autre part. Leur entrée en vigueur et leur durée est subordonnée au Pacte Rhénan.

Le but des accords de Locarno est bien unilatéral, puisque l'organisation de la sécurité est circonscrite à la seule région rhénane. Restaient, en 1925, des points névralgiques dans les Balkans, au centre de l'Europe et à l'Est.

L'évolution récente des événements nous a montré que les Balkans à la suite de l'organisation de l'Entente Balkanique ont cessé d'être un sujet de troubles et de soucis pour la paix européenne. Dans l'Est, une détente s'est produite à la suite de l'évolution que l'U. R. S. S. a imprimée à sa politique extérieure.

Les Conventions de Londres de 1933 sur la définition de l'agresseur, tout en ayant une énorme importance juridique, — ainsi qu'on le verra plus loin — n'en ont pas une moindre importance au point de vue politique, car, entre autres résultats, c'est à la suite de ces conventions que s'est produite la détente dans les rapports roumano-soviétiques, qui a prélué à la reprise des relations politiques et économiques de ces deux pays voisins, vidant ainsi les anciennes questions en litige, par la consécration juridique de l'état de fait.

Reste maintenant à établir la sécurité du côté de la Baltique. Les derniers efforts cristallisés dans le Projet de Pacte Oriental en sont un commencement, qui n'est cependant pas bien près d'aboutir. Pour l'Europe Centrale on envisage le Pacte connu sous le nom de Pacte danubien qui n'est présentement que dans les limbes.

II. — *La notion d'agression dans les Accords de Locarno.*

Le Pacte Rhénan, dans lequel on trouve les éléments de l'agression dont nous nous occuperons ci-dessus, est un traité de garantie, assorti d'une clause de non-agression d'une part et d'une clause d'assistance mutuelle d'autre part.

La garantie se trouve inscrite à l'article 1^{er}, en vertu duquel les parties contractantes « garantissent individuellement et collectivement le maintien du statu-quo territorial, résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France et l'inviolabilité des dites frontières telles qu'elles sont fixées par ou en exécution du Traité de Paix signé à Versailles le 28 juin 1919, ainsi que

l'observation des dispositions des articles 42 et 43 du dit traité, concernant la zone démilitarisée. »

Il y a là une garantie *individuelle* et une garantie *collective*. La garantie porte tant sur le maintien de l'intégrité territoriale que sur l'inviolabilité des frontières.

L'engagement de ne recourir, en aucun cas, à la guerre, de part et d'autre, se trouve inscrit à l'article 2, alinéa 1^{er}, du Traité de garantie (Pacte Rhénan) (37). Cet engagement comporte la proscription de toute guerre et non seulement de la guerre d'agression. Pratiquement, cependant, ainsi qu'on le verra plus loin, par les réserves qui suivent à l'alinéa 2 du même article, l'interdiction — de même que dans le Protocole de Genève — se trouve ramenée à viser uniquement la guerre d'agression. L'article 2 prévoit donc que les parties contractantes s'engagent réciproquement de ne recourir en aucun cas à la *guerre d'agression* et en plus de ne se livrer à aucune *attaque* ou *invasion*. Il n'y a donc pas que la guerre d'agression qui y est interdite, mais *toute agression*, manifestée par une attaque ou invasion, même si elle n'avait été précédée d'une déclaration de guerre, avec bien entendu les exceptions qu'on considérera ci-dessus.

Il y a là des précisions utiles qui complètent l'engagement d'ordre général de ne pas recourir à la guerre. L'obligation contractée de ne pas se livrer à une attaque ou à une invasion est d'une utilité incontestable et n'est pas super-

(37) V. Le Fur et Chklaver : *Recueil des textes*, éd. 1934, p. 863. Article 2 : « L'Allemagne et la Belgique et de même l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre. Toutefois cette stipulation ne s'applique pas s'il s'agit :

1° De l'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire de s'opposer à une violation de l'engagement de l'alinéa précédent ou à une contravention flagrante aux articles 42 ou 43 du dit Traité de Versailles, lorsqu'une telle contravention constitue un acte provoqué d'agression et qu'en raison du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée une action immédiate est nécessaire;

2° D'une action en application de l'art. 16 du Pacte de la Société des Nations;

3° D'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations, ou en application de l'art. 15 alinéa 7, du Pacte de la Société des Nations, pourvu que, dans ce dernier cas, cette action soit dirigée contre un Etat qui le premier s'est livré à une attaque.

fétatoire par rapport à l'obligation générale de non recours à la guerre, car la sécurité d'un pays peut se trouver menacée tout autant par une simple agression manifestée par une attaque et le franchissement des frontières sans cependant qu'il y ait guerre d'agression, c'est-à-dire sans qu'il y ait état de guerre régulièrement et officiellement déclaré (38). L'interprétation stricte du terme « en cas de guerre » aurait pu déterminer une abstention des États garants, tant qu'on ne se trouvait pas devant une guerre véritable. L'insertion des termes « attaque » et « invasion » est de nature à dissiper la crainte de la possibilité d'une telle interprétation.

L'affirmation générale de l'article 2 concernant le non recours « en aucun cas à la guerre » est — on l'a déjà dit — inexacte, à cause des exceptions qu'elle comporte. L'article 2 même en énumère trois :

1^o La *première exception* est celle justifiée par l'exercice du droit de légitime défense.

La doctrine est unanime à affirmer que la légitime défense est non seulement un droit, mais même un devoir pour l'État attaqué (39).

Selon le Pacte Rhénan (art. 2, al. 2), le droit de légitime défense doit supposer une violation de l'engagement de l'alinéa 1^{er} de l'article 2, c'est-à-dire la riposte par un État à une attaque, à une invasion, ou à une guerre, dont il est l'objet.

Ce droit est légitime ; cela va de soi, car de même que les individus ont le *droit* (on irait même jusqu'à dire *le devoir*) de s'opposer à toute agression, à toute violence qui leur sont faites, les États aussi ont le droit de riposter à toute agression qui leur met l'existence en danger.

Mais, il y a encore légitime défense (on pourrait dire *par assimilation*) en cas de *violation flagrante* des articles

(38) Voyez les distinctions faites au chap. I, section III entre *guerre d'agression* et *agression*.

(39) Une étude attentive de la légitime défense sera faite dans la section suivante consacrée au Pacte Briand-Kellogg.

42 et 43 du Traité de Versailles, concernant la démilitarisation de la zone rhénane. Ceci à deux conditions : 1^o Que cette violation flagrante constituât un acte non-provoqué d'agression ; 2^o qu'un rassemblement de troupes dans la zone démilitarisée rende l'action nécessaire.

Une question s'impose : qu'est-ce qu'une *zone démilitarisée* et quelle est son importance pour le problème de la définition et de la détermination de l'agression ? (40).

Il faut généralement entendre par zones démilitarisées, des territoires se trouvant entre deux États, appartenant à l'un ou aux deux États à l'égard desquels les États prennent l'engagement de ne pas y faire pénétrer des troupes militaires, de ne pas y faire construire des forteresses, des arsenaux, de ne pas accumuler d'équipement ou du matériel militaires, etc... Dans ces zones, il ne doit y avoir qu'une force de police suffisante pour le maintien de l'ordre. Cette institution des zones démilitarisées, dont pour trouver la première idée, il faut remonter à 1871, quand, lors de la guerre franco-allemande, Guizot, dans une lettre écrite à Gladstone, émit pour la première fois, l'idée d'une telle zone entre la France et l'Allemagne, fut notamment consacrée par les articles 42 et 43 du Traité de Versailles qui ont trait au régime de démilitarisation de la Rhénanie, c'est-à-dire des territoires allemands qui se trouvent sur la rive gauche du Rhin et d'une zone sur la rive droite, à l'ouest d'une ligne tracée à 50 kilomètres à l'est du fleuve.

Les zones démilitarisées constituent un moyen de nature à prévenir les agressions et qui, en plus de cela, en cas d'une éventuelle agression, servirait de critère indubitable pour caractériser un État comme agresseur.

La violation de ces zones démilitarisées serait un acte d'agression qui devrait entraîner à sa suite les sanctions

(40) Pour la question des zones démilitarisées, consulter : R. Erich : *La Question des zones démilitarisées. Rec. Cours de La Haye*, tome XXVI (1929-1) ; O. Hoijer : *La sécurité internationale*, t. II ; le rapport sur les zones démilitarisées du Général Spears, à la XXII^e Conférence interparlementaire de Berne, 1924 ; *Mémorandum Rutgers* (V. Docum. Réduct. Armements, série VI, 1928, p. 144, et finalement le *Mémorandum Politis* (même document : p. 135).

internationales. Les zones démilitarisées facilitent donc la détermination de l'agresseur, du fait que les forces militaires d'un État ont pénétré sur le territoire de la zone démilitarisée (41). Il y a là un premier avantage visible et qui est d'une particulière importance pour la question qui nous occupe.

Mais, elles présentent encore un autre, qui, à un autre point de vue, n'est pas moindre : celui d'affermir la sécurité et d'entraver la possibilité de frictions parfois inévitables aux frontières de deux pays qui entretiennent des rapports tendus et dont les frontières sont mal établies. Une bande de territoire assez large et variant selon les circonstances, les conditions géographiques et parfois stratégiques, etc., établie également de part et d'autre par les États en question et sur laquelle serait interdit aux forces militaires des deux États d'y pénétrer, constituerait un puissant moyen d'éviter des incidents de frontières qui sont souvent à l'origine de bien des guerres. Dans le cas de l'Abysinie et de l'Italie, au début, la meilleure solution pour éviter la répétition des fréquents incidents de frontière, du genre de celui d'Oual-Oual, aurait été l'adoption d'une zone démilitarisée.

Revenons maintenant, après cette longue mais nécessaire parenthèse, à la question d'où l'on est parti, pour nous demander quand et de quelle façon s'exercera la légitime défense. Il est clair que l'État qui se trouve dans les cas de légitime défense envisagés plus haut, aura à apprécier la

(41) V. *Mémorandum Rutgers* : « Il est évident que la violation de ces zones constituerait dans bien des circonstances, un élément de présomption d'agression même en l'absence d'une stipulation expresse » (Doc. cité, p. 144).

Dans le même sens le passage suivant du *Mémorandum Politis* (Doc. ci-dessus cité pp. 135-136) : « L'établissement, entre les territoires des États parties à un pacte régional de sécurité ou de quelques-uns parmi eux, de zones démilitarisées, pourrait en principe être recommandé comme une mesure propre à prévenir les agressions et à faciliter, le cas échéant, la détermination de l'agresseur... ». Toutefois, relativement à la violation d'une telle zone en tant que critère d'agression, M. Politis affirme plus loin que « la violation d'une zone démilitarisée ne devrait pas être assimilée dans tous les cas au recours à la guerre. Il appartiendrait au Conseil d'apprécier et de prescrire les mesures nécessaires pour assurer le respect des engagements assumés. »

gravité de la situation et le déclenchement du droit de légitime défense et non pas attendre la décision du Conseil relative à la détermination de l'agression ainsi qu'elle est stipulée à l'article 4, alinéas 1 et 2. Ceci est juste et logique, étant donné que dans tous ces cas, tenant compte de la soudaineté de l'attaque et de l'imprévu de la situation, pour que la riposte puisse avoir quelque chance de réussite, elle doit être prompte. C'est seulement, une fois l'action défensive déclenchée, que l'État *agressé* devra saisir obligatoirement le Conseil. D'ailleurs ceci est également en plein accord avec le texte de l'alinéa 3 de l'article 4 qui stipule qu'en « cas de violation flagrante de l'article 2 du présent Traité ou *contravention flagrante* aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles par l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des autres Puissances contractantes s'engage, dès à présent, à prêter immédiatement son assistance à la Partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée dès que la dite Puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un *acte non-provoqué d'agression* et qu'en raison soit du franchissement de la frontière, soit de l'*ouverture des hostilités* ou du *rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée*, une action immédiate est nécessaire. »

Le Traité de Locarno introduit ici la notion de l'*agression flagrante*, qui justifierait une action immédiate de la part des garants, sans attendre la décision du Conseil auquel incombe la tâche de déterminer l'agresseur. Le Traité ne donne cependant pas une définition ou du moins une caractérisation de ce que veut dire l'*agression flagrante* par opposition à l'*agression simple*. Des auteurs, tel M. Vignol (42) sont amenés à voir dans l'*agression flagrante* du Pacte de Locarno, l'agression tout court, et dans l'*agression*

(42) R. Vignol *op. cit.*, p. 58 : « Mais remarquons en passant que cette notion d'agression flagrante ne fait que dissiper ici une équivoque ancienne, celle qui amenait à confondre l'agression et la menace d'agression. — L'agression flagrante n'est au fond que l'agression tout court : nous voyons donc qu'un des éléments caractéristiques de l'agression sera une manifestation violente donnant à l'agressé le sentiment d'un péril imminent et redoutable ».

simple, la menace d'agression. Ce en quoi, nous trouvons que M. Vignol n'a pas tout à fait tort, vu que le Pacte Rhénan dans son article 4, alinéa 3, sans préciser cette notion d'agression flagrante (violation flagrante du Traité et des articles 42 et 43 du Traité de Versailles) en fournit toutefois quelques critères qui sont précisément ceux, qu'on a vu, qu'ils caractérisent l'acte même de l'agression : franchissement des frontières, ouvertures des hostilités, rassemblement des forces armées dans la zone démilitarisée. Suivant l'opinion généralement admise, il faut entendre par agression flagrante, l'agression qui a pour corrélatif l'exercice de la légitime défense et c'est pourquoi pour elle on prévoit une résistance immédiate, contrôlée à peine en dernière analyse par le Conseil de la Société des Nations. L'autre, l'agression simple serait la perturbation des relations pacifiques, d'un danger moins imminent et pour la constatation de laquelle une décision unanime du Conseil de la Société des Nations serait nécessaire. Après avoir épuisé les questions connexes à celle de la première exception à la prohibition du droit de guerre de l'article 2, al. 1^{er}, qui, on l'a vu, est la légitime défense, revenons maintenant aux autres deux exceptions dont nous devons également dire un mot.

2^o *La seconde exception* est celle qui résulte de l'article 16 du Pacte Société des Nations (Voyez l'article 2 du Pacte Rhénan). Cet article 16 est celui qui a trait à l'application des sanctions collectives contre le violateur de la paix. Le Traité de Locarno fut conclus sous les auspices du Pacte de la Société des Nations et il est tout naturel que ses obligations respectent les obligations qui découlent du Covenant.

3^o Enfin la 3^e et dernière exception qui se trouve sauvegardée par le Traité de Locarno est celle qui a trait soit au cas où l'Assemblée ou le Conseil autoriseraient explicitement une des Puissances signataires des Accords de Locarno à recourir aux armes pour l'exécution d'une décision collective, soit au cas prévu par l'article 15, al. 7, du Pacte de la Société des Nations en vertu duquel si le Conseil, dans l'hy-

plothèse d'un différend, ne peut pas faire accepter son rapport, faute d'unanimité, les Membres de la Société des Nations « se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. »

Mais le Traité de Locarno ne laisse pas à ses signataires, toute entière, la liberté d'action prévue à l'article 15, al. 7, du Pacte Société des Nations ; il l'entrave par la condition importante que cette action soit dirigée contre un État « qui, le premier, s'est livré à une attaque. » De ce fait, ce deuxième cas de la 3^e exception se ramène en réalité à la première exception et se confond dans la légitime défense.

III. — *Conclusion sur les critères de l'agression dans les accords de Locarno.*

Suivant l'étude faite plus haut on peut retenir comme éléments caractérisant l'agression, aux termes des accords de Locarno :

1^o *L'attaque* (art. 2, al. 1) ; il faut entendre par là les actes de violence d'une certaine importance commis par les forces armées d'un État contre un autre État sur terre, sur mer, de même que les opérations aériennes de guerre ;

2^o *La déclaration de guerre et l'ouverture des hostilités* (art. 4, al. 3) qui, se manifestant forcément par des actes d'attaque, se ramènent en définitive au premier point ;

3^o *La violation des frontières* ; le Pacte Rhénan emploie les termes *d'invasion* (art. 2, al. 1) et *franchissement des frontières* (art. 1, al. 3).

4^o Enfin, la violation des règles concernant les zones démilitarisées, telles qu'elles furent prévues aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles.

L'article 2 et l'article 4, al. 4, du Pacte Rhénan disent : « contravention flagrante aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles. » (On a vu plus haut ce qu'il faut entendre par *violation* ou *agression flagrante*).

Faisons seulement remarquer que, relativement au cas de violation flagrante des articles 42 et 43 du Traité de

Versailles, ce Traité a envisagé quatre cas de violation, à savoir (43) : les manœuvres militaires, le maintien de toute facilité matérielle de mobilisation, l'entretien et le rassemblement des forces armées et la construction des fortifications.

Le Pacte Rhénan n'en retient comme violation *flagrante* que le rassemblement des forces armées (art. 2 et art. 4, al. 3). Il est tout naturel que les trois autres aient été écartés, puisqu'il est évident que ni le maintien de toute facilité matérielle de mobilisation, ni la construction de fortifications, qui peuvent être des *menaces réelles d'agression*, ne peuvent cependant pas être des violations flagrantes, d'une urgence telle qu'une action immédiate soit jugée nécessaire sans recourir à la première procédure du Conseil de la Société des Nations. Quant aux manœuvres militaires, il est clair que cette hypothèse entre dans le cas de rassemblement de forces armées. Donc, en réalité, il n'y a que deux des cas prévus aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles qui ne sont pas prévus parmi les critères de violation flagrante, qui appelleraient une assistance prompte de la part des garants.

SECTION IV

L'AGRESSION DANS LE PACTE BRIAND-KELLOGG

I. — *Notions préliminaires.*

Rappelons, pour commencer, que les origines du Pacte Briand-Kellogg remontent à la note du Gouvernement français du 20 juin 1927, remise au Gouvernement américain

(43) *Article 42* : « Il est interdit à l'Allemagne de maintenir ou de construire des fortifications soit sur la rive gauche du Rhin, soit sur la rive droite, à l'Ouest d'une ligne tracée à 50 kilomètres à l'Est de ce fleuve ».

Article 43 : « Sont également interdits dans la zone définie à l'article 42, l'entretien ou le rassemblement de forces armées, soit à titre permanent, soit à titre temporaire, aussi bien que toutes manœuvres militaires de quelque nature qu'elle soient et le maintien de toutes facilités matérielles de mobilisation ».

et contenant le texte d'un Projet de Pacte d'amitié perpétuelle entre la France et les États-Unis. Dès le début, les États-Unis, tout en retenant le projet, cherchèrent à lui imprimer une portée générale et élargir son application entre toutes les puissances. Le Gouvernement des États-Unis élaborait un projet de traité sur ces bases qui fut communiqué aux Gouvernements de l'Allemagne, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon. Le 20 avril 1928, le Gouvernement français communique aux Gouvernements des grandes puissances un contre-projet qui fait mention des réserves concernant le droit de légitime défense et les droits et obligations découlant des Traités antérieurs.

Il y avait donc en présence deux projets : l'un américain et l'autre français.

La Grande-Bretagne s'efforça de concilier ces deux thèses, dans sa note au Gouvernement des États-Unis du 19 mai 1928. Finalement on arriva à une formule de compromis qui, avec des légers changements au préambule, consacra toutefois la thèse des États-Unis (44).

Il faut voir dans le Pacte Briand-Kellogg un Pacte général de non agression (article 1^{er}) (45) et en même temps un traité général de conciliation et d'arbitrage, mais dont les moyens de règlement pacifique ne sont pas précisés (art. 2) (46). Ce n'est cependant pas un traité d'assistance mutuelle. Il y a là une infériorité par rapport au Covenant.

Ce Pacte comporte toute une série de réserves formulées par les différents gouvernements dans leur correspondance diplomatique et qu'on a voulu, à un moment, incorporer

(44) Consulter la documentation dans A. Lyssen : *Le Pacte Briand-Kellogg* (Documents), 1928, Leyde.

(45) Article 1^{er} : « Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».

(46) Article 2 : « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherchée que par moyens pacifiques ».

au Pacte dans un Protocole spécial, qui s'y trouverait annexé. On a renoncé ensuite à ce système pour s'en tenir, pour l'interprétation du Pacte, aux notes interprétatives des gouvernements signataires.

II. — *La théorie de l'agression d'après le Pacte Briand-Kellogg.*

On chercherait en vain dans le Pacte de Paris une définition explicite de l'agression. Pour la trouver il faut en déduire les éléments, implicitement du texte même, et surtout des notes interprétatives des gouvernements qui constituent son interprétation officielle. Ces notes officielles firent souvent mention de la légitime défense. En s'occupant de la légitime défense on s'est implicitement occupé de l'agression, puisque l'une est l'envers (*the other side*) de l'autre.

Trois traits caractérisent ce Pacte :

Premièrement : condamnation formelle de la guerre en tant qu'instrument de politique nationale par la généralité des nations civilisées. (V. l'article 1^{er} et le Préambule : « ... unissant ainsi les nations civilisées du monde dans une renonciation commune à la guerre en tant qu'instrument de leur politique nationale ».)

Secondement : perpétuité de cet engagement de renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale.

Troisièmement : Absence de définition et de délimitation juridique du terme *agression* ou du moins de celui de « guerre en tant qu'instrument de politique nationale » qui figure dans le Pacte. Ceci est un caractère essentiel du Pacte de Paris ; bien qu'il lie, sans aucun doute, juridiquement les États signataires, la garantie de son exécution réside, d'après l'esprit dont il s'inspire, en première ligne dans la valeur morale du principe d'interdiction, général et intelligible pour tous et qui — selon l'esprit qui présida à sa conception — aurait plutôt risqué d'être affaibli au

lieu d'être consolidé par l'insertion de définitions et de délimitations juridiques (47).

Le Pacte de Paris pose donc le principe d'ordre général de l'interdiction de la guerre comme *instrument de politique nationale*. Ce Pacte interdit donc la guerre non seulement dans certains cas déterminés comme le Pacte de la Société des Nations, qui traçait une limite juridique entre la guerre interdite et la guerre permise, se prêtant de la sorte à des contradictions qu'on n'a pas manqué de souligner, mais d'une manière générale comme moyen de politique nationale. Les guerres isolées, telles celles permises par l'article 14, alinéa 7, du Covenant ou par l'article 12 ou bien celle comme moyen d'exécuter une sentence arbitrale, qui aux termes de l'article 13, alinéa 4, du Pacte de la Société des Nations reste possible si le Conseil, faute d'unanimité, n'a pu organiser l'exécution qui lui incombe, restent également interdites dans le système du Pacte Briand-Kellogg. La guerre, ou mieux la *guerre d'agression* — comme nous le montrerons plus loin — y est condamnée en tant qu'institution (48). Il n'y existe plus de discrimination entre les *guerres licites* et les *guerres illicites*. Les guerres, qu'on a prétendu que le Pacte Briand-Kellogg laissait subsister, telles l'action de légitime défense ou l'action collective d'exécution ou de sanction, ne sont pas, — tant par leur nature que par leur but, — des guerres dans le sens que ce terme comporte, mais des mesures d'un caractère spécial. La légitime défense est moins une guerre qu'une *réaction de force* et l'action collective d'exécution ou de sanction tient, par sa nature et son but, de la mesure de police internationale.

La thèse d'après laquelle, même après le Pacte de Paris,

(47) V. Les notes américaines du 27 février 1928, dans A. Lysen : *Le Pacte Briand-Kellogg* (Documents), 1908.

(48) Pour la condamnation de la guerre en tant qu'institution par le Pacte Briand-Kellogg, voir la belle étude du Baron Descamps : *L'influence de la condamnation de la guerre sur l'évolution juridique internationale*. Rec. des Cours de La Haye, 1930 (tome XXXI de la collection).

« C'est l'institution même de la guerre qui se trouve condamnée, quelque forme qu'elle puisse revêtir, comme procédé de politique nationale ».

il y aurait possibilité juridique de guerre fut également soutenue au sein de la Société des Nations à propos de la mise en harmonie des deux Pactes (1^{re} Commission), notamment par les délégués de la Norvège et du Danemark, respectivement M.M. *Raestad* et *Cohn* (49). Ceux-ci s'attachèrent à démontrer que ce Pacte ne contient pas une renonciation inconditionnelle de la guerre :

Primo : Il est valable seulement entre les parties contractantes, de telle sorte que la guerre, vis-à-vis des États non liés par le Pacte, n'est pas exclue.

Secundo : Son préambule dispose qu'un État qui a recours à la guerre n'a aucun droit à la protection du Pacte. La renonciation à la guerre ne s'applique pas, par conséquent, à l'égard d'un État qui lui même a eu recours à la guerre.

Tertio : Au cours des pourparlers diplomatiques qui ont précédé sa conclusion, on était généralement d'accord pour reconnaître que les actes qui n'étaient que l'exécution d'une légitime défense, ne pouvaient être exclus par ce Pacte.

On peut répliquer facilement aux deux derniers points, car la légitime défense — on l'a déjà affirmé — ne peut être tenue, au point de vue de sa nature juridique, comme une guerre. Quant au deuxième point de l'argumentation scandinave qui a trait à l'hypothèse d'un État qui recourt à la guerre en dépit de l'engagement souscrit, l'action des autres Puissances à l'égard du coupable, tient du caractère des mesures de police internationale ou de sanctions et non de celui de guerre.

C'est le premier point qui présente une certaine difficulté, à moins qu'on ne considère la guerre vis-à-vis des États non liés par le Pacte également comme une mesure de police internationale ou une sanction.

Il faut donc réfuter ces interprétations minimisantes du Pacte Briand-Kellogg. En réalité, ce Pacte a interdit de façon générale la guerre, mais *la guerre* dans le sens actuel du mot, c'est-à-dire *la guerre d'agression*. A notre avis, dans

(49) V. Actes, X^e Assemblée, Séances 1^{re} Commis., pp. 29 et s.

le Droit international nouveau, *il n'y a plus qu'une seule sorte de guerre : la guerre d'agression*. C'est dans ce sens, que le Pacte de Paris interdit de façon générale la guerre, c'est-à-dire la guerre d'agression. Le terme *guerre* est devenu dans le droit des gens nouveau, synonyme de *guerre d'agression* et il n'y a pas d'autre guerre que la guerre d'agression, car l'action dictée par la légitime défense ou bien les deux autres actions d'exécution ou de sanction collectives, ne sont pas juridiquement des guerres, c'est-à-dire des guerres d'agression. Toute guerre donc qui n'est ni action collective de sanction ou d'exécution, ni action de légitime défense, est une guerre d'agression.

III. — *Guerre d'agression ou guerre en tant qu'instrument de politique nationale.*

Voyons maintenant ce qu'il faut entendre par le terme de *guerre comme instrument de politique nationale* et si l'on peut ramener cette notion à celle de *guerre d'agression* — ainsi que nous venons de l'affirmer plus haut.

On ne trouve nulle part dans le texte du traité les termes de guerre d'agression ou d'agression, car lors de sa rédaction on évita intentionnellement ces termes qui paraissaient obscurs et imprécis, afin d'opter pour l'expression de guerre en tant qu'instrument de politique nationale.

Dans le premier projet de Pacte d'amitié perpétuelle entre la France et les États-Unis, remis le 20 juin 1927 par le Gouvernement français au Gouvernement américain, on parle de la condamnation du recours à la guerre « comme instrument de leur politique nationale réciproque. » Il s'agissait là d'un traité bilatéral.

Dans sa note réponse du 28 décembre 1927 au Projet français, M. Kellogg, le Secrétaire d'État américain, proposa l'idée d'un traité multilatéral. Dans la note du 5 janvier 1928, le Gouvernement français accepta, avec certaines réticences, l'idée d'un traité multilatéral, mais

se borna dans l'avant-dernier passage de la note (50), de n'envisager que l'interdiction de la guerre d'agression. Cette modification de l'attitude française, à savoir la limitation de l'engagement de non-recours à la guerre, à la seule guerre d'agression avait ses raisons dans le fait que le traité cessait, dans la proposition américaine, d'être bilatéral et qu'il était destiné à être conclu avec une multitude d'États. (V. *Lysen, Op cit.*, pp. 24-25.)

« La proposition française du mois de juin dernier, tendant à la conclusion d'un Pacte bilatéral avait été rédigée en tenant compte des relations séculaires de la France et des États-Unis »... « Mais en présence de l'initiative des États-Unis, qui proposent de conclure un pacte multipartite, il devait prendre en considération les relations existant entre les diverses puissances appelées à y participer. »

Afin de rendre cette proposition plus explicite et en préciser la portée, le Gouvernement français, par sa note du 30 mars 1928 (51), affirmait maintenir en dehors de l'engagement de non-recours la guerre, la légitime défense et les obligations découlant des conventions antérieures, notamment du Pacte de la Société des Nations et des accords de Locarno. En ce qui concerne la légitime défense, l'avant projet français du 20 avril 1928 entendait y faire une mention expresse. L'article 1^{er} était ci-dessus conçu :

« Les Hautes Parties contractantes sans entendre porter atteinte à l'exercice de leur droit de *légitime défense* dans le cadre des traités existants, notamment lorsque ceux-ci assimilent la violation de certaines de leurs dispositions à un acte hostile, déclarent, etc... »

Dans la note américaine du 27 février 1928, M. Kellogg, répondant à l'argumentation française qui voulait limiter la renonciation du recours à la guerre à la guerre d'agression, s'attacha à démontrer que le fait d'être obligé d'in-

(50) V. A. Lysen. *Op. cit.*, pp. 22-21.

(51) V. Lysen. *Op, cit.*, pp. 28-31.

sérer dans le traité le mot d'agression qui comporterait une définition et des exceptions à l'engagement général de ne pas recourir à la guerre, affaiblirait de façon notable la force de cet engagement (52).

On serait porté à croire que, du fait même de l'insistance française à faire insérer dans le texte du Pacte le terme de guerre d'agression au lieu de celui de guerre comme instrument de politique nationale, il y aurait à faire une distinction entre ces deux notions. En réalité, il n'en est rien, car entre ces deux notions il y a une parfaite identité. Si l'une fut préférée à l'autre ce n'est pas à cause de son sens différent, plus large ou plus étroit, mais uniquement parce qu'on a cru qu'elle répondait mieux aux exigences de la clarté et de la précision.

En réalité, on a eu tort, car on a lancé une formule nouvelle : *guerre en tant qu'instrument de politique nationale*, qui au fond ne diffère guère de la *guerre d'agression*, sinon qu'elle a, à première vue, un sens encore plus vague que la dernière.

Il n'y a pas d'interprétation officielle de cette nouvelle formule. Dans la note interprétative américaine du 23 juin 1928, qui, en raison de son importance capitale, représente pour ainsi dire l'interprétation officielle, il n'est rien dit sur l'expression ci-dessus envisagée.

Seule, la note française du 30 mars 1928 et l'avant-projet français du 20 avril 1928 essayaient de donner un embryon de définition, du terme *instrument de politique nationale*.

L'article premier de l'avant projet était conçu dans les termes suivants : « Les Hautes Parties Contractantes, ... déclarent solennellement condamner le recours à la guerre et y renoncer comme instrument de politique nationale,

(52) V. A. Lysen : *Op. cit.*, pp. 26-27 (note du gouvernement américain du 27 février 1928) : « If, however, such a declaration were accompanied by definitions of the world « aggressor » and by exceptions and qualifications stipulating when nations would be justified in going to war, its effect would be very greatly weakened and its positive value as a guaranty of peace virtually destroyed ».

c'est-à-dire comme instrument d'une action politique personnelle, spontanée et indépendante dont ils prendraient l'initiative et non d'une action dans laquelle ils se trouveraient entraînés par l'application du Pacte de la Société des Nations ou de tout autre traité enregistré à la Société de Nations. »

Dans le même sens est conçu également le passage de la note du 30 mars 1928 y ¶relatif : « Les puissances signataires d'un tel acte, sans entendre porter atteinte à l'exercice de leur droit de légitime défense dans le cadre des traités existants, déclareraient solennellement condamner le recours à la guerre, comme instrument de politique nationale, *c'est-à-dire comme moyen d'action de leur politique personnelle, spontanée et indépendante.* »

Cette conception de la guerre comme instrument de politique nationale se rapproche singulièrement, jusqu'à une parfaite coïncidence de celle qu'on se fait généralement de la guerre d'agression. Qu'est-ce cette dernière qu'également un moyen d'action personnelle et indépendante, dont on prend l'initiative, mais qui suppose toutefois l'exclusion de l'action de légitime défense ou de l'action collective ?

Entre ces deux notions, il y a donc une superposition parfaite et c'est bien la guerre d'agression que le Pacte de Paris a entendu viser en employant le terme de guerre en tant qu'instrument de politique nationale.

Dans le sens de nos affirmations permettons-nous de citer un passage d'une déclaration d'un éminent juriste, M. *Politis* (53), lors des discussions sur la mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris : « Il est entendu que la prescription de la guerre qui est admise par le Pacte de Paris et que l'on entend insérer dans la nouvelle rédaction du Pacte de la Société des Nations ne vise que la guerre d'agression uniquement.

De même, mentionnons un passage de l'Avis du Gouver-

(53) Actes XII*, Assemblée 1931. Procès-verbal 1^{re} Commission, p. 32.

nement français daté du 12 février 1920 également relatif à la mise en harmonie des deux Pactes, dans lequel il était formulé que le Gouvernement français : « doit cependant indiquer qu'il lui paraît nécessaire de préciser à cet égard comme il l'a fait lui-même lors de la signature du Pacte de Paris, que l'affirmation de principe dont il s'agit *visé la guerre d'agression* et ne saurait porter atteinte aux droits de légitime défense, non plus qu'à l'action collective des Membres de la Société agissant en conformité avec l'article 16 du Pacte. »

Reste encore une dernière question à élucider dans ce paragraphe. On peut légitimement se demander si, d'après le Pacte Briand-Kellogg, seuls les actes de guerre étaient interdits, conformément à la stipulation de l'article 1 du non-recours à la guerre, ou bien si cette interdiction devait s'étendre à toute agression ou mieux à tout acte de force, excluant bien entendu, la légitime défense et l'action collective.

C'est vers cette dernière solution, que doit pencher une interprétation honnête du Pacte de Paris.

C'est en dernière analyse un Pacte de non-agression d'une portée plus large qu'il ne paraît à première vue. Ce n'est pas seulement la guerre comme instrument de politique nationale qui y est condamnée — et qui — on l'a vu — se ramène à la guerre d'agression — mais bien toute agression, toute violence, du fait que dans son article 2, le Pacte stipule que les Parties ne devront jamais rechercher la solution de leurs différends que par des *moyens pacifiques*. C'est l'opinion généralement admise au sein de la Société des Nations et qui fut notamment défendue par M. *Titulesco* à la Conférence du Désarmement (Commission Générale, séance du 24 mai 1933). (V. supra p. 31) et par M. *Pella*, à la XXX^e Conférence interparlementaire d'Istanbul 1934 (54).

(54) Voir : Compte rendu de la XXX^e Conférence interparlementaire p. 279.

IV. — *La notion de légitime défense.*

On a laissé la théorie de la légitime défense pour l'étudier dans ce chapitre consacré à l'agression dans le Pacte Briand-Kellogg, car c'est ici notamment, à la suite des débats qui ont eu lieu au Sénat américain et des interprétations données au Pacte, que le problème de la légitime défense trouva son entière expression. On étudiera premièrement la théorie générale de la légitime défense de façon assez schématique afin d'arriver à l'étude de cette notion dans le Pacte Kellogg.

L'agression et la légitime défense sont des notions intimement liées : comme fort bien fait remarquer M. Bourquin (55) « elles se complètent réciproquement ; plus on étend l'une, plus on restreint l'autre. » La légitime défense serait la riposte proportionnée à une agression. Dans le système actuel d'organisation internationale qui impose aux États l'obligation d'assistance envers la victime d'une agression, on peut dire qu'il y a plus qu'un droit, un devoir même pour la victime de se défendre.

C'est un droit consacré par toute l'évolution récente du Droit international nouveau.

Le rapport de M. H. Rolin à l'Assemblée de 1931, relatif à la mise en harmonie des deux Pactes, en fait une mention expresse : « pas plus dans le texte de l'amendement élaboré l'an dernier par la sous-commission que dans celui du Comité des Onze, que dans le Pacte de Paris ou dans le Pacte actuel de la Société des Nations, l'interdiction du recours à la guerre n'exclut le droit de légitime défense. » (56).

Quand y a-t-il légitime défense ? Le même rapport suscité de M. Rolin et qui s'inspire d'ailleurs du système souple affirme qu'« il paraît difficile, sinon impossible,

(55) M. Bourquin : *Le problème de la Sécurité*, Rec. des Cours de La Haye 1934, t. 49, p. 479.

(56) V. Actes XII^e Assemblée. 1^{re} Commission, annexe 18, p. 145.

dans l'état actuel du droit, d'énumérer de façon satisfaisante les caractères distinctifs soit de l'agression, soit de la légitime défense. »

Il est vrai qu'elle manque de précision tout autant pratiquement que théoriquement, mais à plus forte raison il importe d'établir ses limites, car — comme on le verra — cette notion si utile et sur laquelle s'étaie une grande partie du droit de la paix, peut être matière à prétexte et aux excès. C'est de ces excès et de ces prétextes qu'il faut prudemment se garder (57).

Dans les deux systèmes : souple et rigide de la définition de l'agression, le droit de légitime défense trouve sa place ; la tendance des deux systèmes est restrictive par rapport à ce droit. Le système rigide l'est cependant beaucoup plus que celui souple.

La théorie de la légitime défense doit être toute basée sur le *droit personnel de conservation* (système consacré par le Code pénal français, art. 328), ce qui conduit à ne pas admettre la théorie de la *légitime défense d'autrui*, pas plus dans le Droit interne que dans le Droit international. L'assistance mutuelle en cas d'agression a sa source et son explication moins dans la théorie de la légitime défense d'autrui

(57) Selon l'auteur allemand *Rogge*, on pourrait distinguer trois sortes d'excès à la légitime défense (Voyez son ouvrage *Nationale Friedens politik*, cité et commenté également dans la R. D. I. (Lapradelle), 1934, pp. 371 et s.) :

1^o Exécution d'une guerre jusqu'à lui transformer le caractère de simples mesures de défense en celui d'une guerre punitive.

2^o La légitime défense retardée.

3^o La légitime défense anticipée, c'est-à-dire l'attaque soit-disant afin de prévenir l'attaque de l'adversaire présumé et se défendre avec anticipation.

Suivant *Rogge*, les demandes réitérées de l'Allemagne à l'égard de l'égalité des droits dans le désarmement est une question qui se ramène au souci de légitime défense (v. pp. 323-326 de son ouvrage). Le désarmement de l'Allemagne serait incompatible avec la notion de légitime défense et de la sorte le rétablissement du service militaire et l'accroissement des effectifs militaires, en dépit des clauses du Traité de Versailles, une nécessité impérieuse commandée par la plus élémentaire notion de légitime défense.

Rogge démontre que tout le système de paix de la S. D. N. se ramène à cette notion de légitime défense c'est-à-dire à la capacité d'un peuple de se défendre soi-même et de défendre le cas échéant conformément aux obligations du Pacte S. D. N. l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des autres États signataires.

que dans l'idée de sanctions à l'agresseur, en vertu de la solidarité internationale.

En droit interne, la légitime défense doit être *nécessaire* et il faut que le danger soit *réel, actuel* et *immédiat*.

Ces caractères sont tout autant valables en Droit international qu'en Droit interne. L'attaque à titre de prévention doit être tenue pour inadmissible dans les deux droits (58).

Il n'y aura donc lieu pour la légitime défense, dans le droit des gens moderne, que si elle est la réplique à une *violence actuelle*; il faut que la défense suive *immédiatement* l'offensive et qu'il y ait une proportion entre la défense légitime et l'attaque.

Théories négatives du droit de légitime défense.

Parmi les théories qui nient le droit d'un État à la légitime défense, de façon plus ou moins absolue, mentionnons parmi les plus récentes celle de M. *Clyde Eagleton* (59) qui défend la thèse de l'interdiction d'ordre général du recours à la force individuel d'un État, dans tous les cas, même dans l'hypothèse de la légitime défense. Partant du fait de la quasi-impossibilité de faire contenir la notion d'agression dans les limites précises d'une définition, M. Eagleton demande que toutes les guerres soient prohibées et que, par conséquent, abandonnant toutes les distinctions faites jusqu'à présent, on interdise *tout recours à la force*, même celui qui procéderait d'une nécessité de défense. Cette conception est assurément peu défendable, dans l'état actuel de l'organisation internationale. Si, théoriquement elle vaut quelque chose, elle ne peut être admise en pratique, actuellement du moins que l'efficacité et la

(58) Cette théorie est dangereuse et il faut l'écarter délibérément car si on l'admet, on ne sait plus où finit la légitime défense et où commence l'agression... Admettre la notion de défense préventive c'est livrer le principe au jeu des interprétations subjectives, c'est ouvrir la porte à tous les glissements, à toutes les fuites, à tous les abus.

(59) V. son article dans R. G. D. I. P., 1932, pp. 498-511 : *Faut-il proscrire seulement les guerres d'agression ou toutes les guerres.*

promptitude d'une action collective assurée par une force internationale organisée n'est pas encore réalisée. Aucun État ne consentirait à l'abandon de cette prérogative qui découle d'un besoin naturel de sauvegarde de sa vie nationale, à moins que la Communauté internationale puisse lui offrir toutes les garanties en ce sens ; mais dans l'état actuel des choses, cette communauté est bien trop faible pour fournir ces garanties.

En dehors de cette conception de M. *Clyde Eagleton*, il y en a encore d'autres, encore bien plus exagérées, qui sortant du cadre juridique condamnent le droit d'un peuple de légitime défense pour différentes raisons d'ordre moral. Toutes ces conceptions qui, se cantonnant dans le domaine de la morale et de la philosophie, ont peu de chances de passer en pratique, ne présentent qu'un intérêt théorique ; leur étude dépasserait le cadre et le but de notre travail, c'est pourquoi nous renvoyons à l'excellent cours fait à l'Académie de la Haye en 1934, par M. *Emile Giraud* intitulé : *La théorie de la légitime défense*.

Limites à la légitime défense.

Une interprétation extensive de l'action de légitime défense prêterait — comme il a été dit plus haut — à des excès qui ébranleraient fortement la théorie de l'agression.

C'est pourquoi s'il n'y a pas de doute qu'un État soit autorisé, par un principe de droit général, à repousser par le recours à la violence une agression actuelle et injuste, c'est-à-dire contraire au Droit international, il faudra toutefois que l'exercice de cette défense légitime soit enserré dans des limites établies.

Un cas bien connu d'abusives interprétation extensive du droit de légitime défense c'est le cas du Japon qui dans le récent conflit avec la Chine prétendit se trouver en état de légitime défense, et justifia son action en arguant de la

violation de ses droits et des atteintes importantes portées à ses intérêts légitimes (60).

Le Japon était-il en situation d'invoquer le droit de légitime défense pour justifier le recours à la force armée ?

Assurément non ! On doit être unanimes pour rejeter comme légitime défense les actes d'un État pour mettre fin par la violence à une situation que cet État juge dangereuse pour ses intérêts même essentiels (61). Ce serait ressusciter — ainsi qu'il advint au début pour l'arbitrage, — la fameuse réserve des intérêts vitaux. Ce serait nous rejeter délibérément dans les bras de l'imprécise et dangereuse théorie de la provocation qui, en Droit international de même qu'en Droit interne, ne doit pas donner lieu à une *prétendue* action de légitime défense.

Ce serait revenir à la vétuste théorie de l'état de nécessité, en vertu de laquelle un État pourrait violer jusqu'aux droits d'un autre État, s'il se trouve dans une situation telle que ses intérêts vitaux seraient en jeu. Théorie qui nous refoulerait à la phase anarchique du Droit international, quand la théorie des *intérêts vitaux*, laissés à la libre appréciation des États intéressés, était la loi des États et la base fondamentale de leur action.

L'action de légitime défense ne peut avoir sa source et sa condition que dans l'agression : elle doit être la réplique à un acte de violence injuste fait à l'État même.

Un acte de provocation d'un État à l'égard d'un autre État, ne doit pas, dans une communauté internationale organisée, justifier le déclenchement immédiat d'une

(60) V. M. Moncharville : *Le conflit sino-japonais*, deux articles dans R. G. D. I. P. Année 1932, p. 360 et année 1933, p. 206.

(61) Les États-Unis ont une conception très large de la légitime défense de nature à les faire intervenir par la force alors même que la vie ou seulement l'avoir de leurs ressortissants se trouvent menacés dans un autre État. (V. les interventions des États-Unis à Haïti, Saint-Domingue, Nicaragua). On étudiera plus loin cette conception qui, disons-le dès maintenant, est peu défendable car elle aboutirait à faire ressusciter les anciennes pratiques d'avant guerre incompatibles avec l'état actuel du droit international qui dispose d'organismes de conciliation et d'arbitrage qui ont la compétence de s'occuper de ces questions et de les résoudre.

action de légitime défense, qui, dans cette hypothèse ne procéderait plus du droit qu'à un État de défendre son existence, mais uniquement du désir de se faire soi-même justice.

Le conflit suscité par l'action provocatrice d'un État doit trouver sa solution par la voie des procédures pacifiques et non par celle d'une soi-disante légitime défense qui, dans ce cas, serait injustifiable.

Il ne faudra donc prendre pour légitime défense que seulement l'*attaque actuelle, matérielle, injuste* et présentant un *danger imminent* en raison de son importance. Une attaque qui ne serait par caractérisée par des hostilités militaires, telles les voies de faits contre des nationaux d'un État se trouvant sur le territoire de l'État provocateur ne doit pas justifier l'exercice d'une action de légitime défense.

Conditions d'exercice de l'action de légitime défense.

Les conditions d'une action de légitime défense se trouvent parfaitement caractérisées par M. *Le Fur* dans un passage d'un cours professé à l'Académie de Droit international de la Haye portant sur *Le développement historique du Droit international* (62). « La défense pour être légitime doit être la réponse *immédiate* à une attaque qui fait courir un *danger sérieux* ; il faut qu'elle *ne dépasse pas la gravité de l'attaque* et enfin qu'il n'y ait pas eu possibilité de recourir à l'autorité chargée du maintien de l'ordre. »

De la même façon se prononce également M. *de Brouckère* dans son fameux rapport de 1926 (63) :

« La légitime défense suppose l'emploi de moyens proportionnés à la gravité de l'attaque et dont l'usage est justifié par le danger pressant. Si un État, même offensé par quelque incident de peu d'importance intrinsèque, dépassait manifestement cette

(62) Rec. Cours de La Haye, 1932, 3, tome XXXXI de la collection, p. 535.

(63) V. Documents, Conf. Réduction armements, série 3, 1926, p. 101.

mesure, il deviendrait en fait le véritable agresseur, et c'est contre lui que devrait en toute justice s'exercer les sanctions prévues à l'article 16. »

Retenons de ceci premièrement, que pas tout acte de violence justifiera l'action de résistance. Il faut que l'agression ait une certaine importance et présente pour l'État qui en est l'objet un caractère de danger grand et imminent.

Ainsi l'agression isolée de quelques centaines de soldats japonais aux frontières soviétiques, relatée par la presse, et qui s'est produite en juin 1935, de même que l'agression d'Oual-Oual à la frontière entre la Somalie italienne et l'Éthiopie, ne peuvent pas par elles-mêmes justifier une action armée de l'envergure de celle de la légitime défense. C'est encore M. de Brouckère, qui, dans un long passage de son rapport (p. 101), met très bien cette question au point :

« Tout acte de violence n'ouvre pas nécessairement à celui qui l'a subi le droit de recourir lui-même à la guerre. Qu'une escouade de soldats franchisse de quelques pas la frontière, dans une colonie éloignée de tout centre vital, que les circonstances montrent jusqu'à l'évidence que l'agression est due à la faute de quelque chef subalterne, que les autorités centrales de l'État agresseur aient réprimé l'action de leur subordonné dès qu'ils en ont eu connaissance, fait cesser l'invasion, présenté des excuses, offert des réparations, pris les mesures nécessaires pour empêcher le retour d'un tel événement, on ne saurait soutenir qu'il y ait là un « acte de guerre » et que l'État envahi puisse légitimement en tirer prétexte pour mobiliser son armée et marcher sur la capitale ennemie. L'événement fortuit qui s'est produit ne l'a nullement délié des obligations précises définies aux articles 12 et suivants. Il n'en serait affranchi que s'il était *vic-time d'une agression évidente et d'une gravité telle qu'il y aurait pour lui danger manifeste à n'y point répondre immédiatement*. Il faut, en somme, qu'il se trouve, pour reprendre l'heureuse expression du Traité de Locarno, en état de légitime défense. »

Retenons de plus que la riposte commandée par la légitime défense devra être *proportionnée à l'attaque* et ne pas se transformer en une agression.

Ceci est conforme aux vues de la majorité des auteurs, tels M. *Le Fur* et M. *de Brouckère* ci-dessus cités. Dans le même sens mentionnons *Vignol* (*op. cit.* p. 117), et surtout le sénateur *Borah*, qui dans son discours au Sénat américain prononcé les 3 et 4 janvier 1929 soulignait que le droit de légitime défense n'existe que tant que dure l'agression ; il disparaît dès que l'agression est repoussée et tout danger disparu (64).

De même aussi *E. Giraud* (*op. cit.*, p. 803 et p. 812), mais avec la réserve que cette contre-attaque pourrait ne pas se borner à refouler l'agresseur uniquement en dehors des frontières, et le poursuivre dans son propre pays ; mais, dans tous les cas, il ne faudra pas dans cette hypothèse procéder à une « invasion de grand style ». Cette guerre cesserait d'être légitime si elle s'assignait par la suite le but de conquérir le territoire du pays agresseur.

La jurisprudence de la Société des Nations, notamment lors du conflit gréco-bulgare du 19 octobre 1925, consacre les conditions développées plus haut. La Commission, chargée par le Conseil de procéder à une enquête sur l'affaire, fit dans son rapport au Conseil la distinction entre les actes militaires de défense normaux et légitimes et ceux qui n'étaient pas justifiés (65).

Le Conseil, s'appropriant les conclusions de la Commission, conclut de façon générale qu'il n'est pas permis d'accomplir sous prétexte de légitime défense des actes qui ne sont pas en *juste proportion* avec l'agression (66).

(64) V. la reproduction du passage en question du discours du sénateur *Borah* dans *L'interprétation du Pacte Briand-Kellog par les Gouvernements et les Parlements des Etats signataires* de A. Mandelstam p. 47 en note. « Another principle with reference to the right of self-defence is that it consists of defence only. When the attack has been resisted and the danger has disappeared, the right of self-defence no longer exists ».

(65) J. O. VII, 1926, p. 202.

(66) J. O. VII, 1926, p. 173.

V. — *La légitime défense selon le Pacte Briand-Kellogg.*

On ne trouve dans le texte du Traité non seulement aucune définition, tant soit peu précise de la légitime défense, mais ce terme ne s'y trouve même pas mentionné.

Pourtant le Pacte Briand-Kellogg a entendu consacrer l'exception de légitime défense. Ceci se déduit tant du texte qui ne vise que la prohibition de la guerre en tant qu'instrument de politique nationale, qui veut dire, — on l'a vu, — guerre d'agression, que des pourparlers diplomatiques et des notes des Gouvernements qui ont précédé la conclusion du Pacte et également des débats qui ont eu lieu au Sénat américain. Parmi les notes diplomatiques, celle du Gouvernement américain du 23 juin 1928 a une valeur générale et officielle surtout du fait qu'elle fut approuvée dans leurs notes-réponses par les 14 gouvernements des États auxquels elle fut adressée (67). Selon cette dernière note, la légitime défense est un droit, inhérent à tout état souverain (« That right is inherent in every sovereign state and is implicite in every treaty »). Dans une telle hypothèse, les stipulations du Pacte, concernant le non recours à la guerre, cesseront de jouer. Toute nation, selon les propres termes de la note américaine, sera libre de *défendre en tout temps son territoire d'une attaque ou d'une invasion, et ce sera elle seule qui sera compétente d'apprécier les circonstances qui feront jouer ce droit de légitime défense.*

En ce qui concerne la mention ou la définition dans le Pacte, la même note dit expressément que cette question a été laissée exprès de côté, car elle aurait suscité les mêmes difficultés qu'une définition de l'agression, dont elle est l'envers. Une conception formaliste aurait plutôt nui, car

(67) Cette note qui est, en partie, la reproduction des déclarations faites par M. Kellogg, le 28 avril 1928 dans son discours sur l'interprétation à donner au Projet de Pacte américain, prononcé à l' « American International Law Association » comporte des explications concernant : 1° la légitime défense, 2° le Pacte S. D. N.; 3° les accords de Locarno, 4° les traités de neutralité, 5° les relations avec un État violateur du Pacte, 6° l'universalité. V. Lysen, *Op. cit.*, p. 54.

un État de mauvaise foi, en présence d'une telle définition se serait toujours arrangé de faire rentrer ses actes dans les limites de la notion précisée.

L'opinion française sur la légitime défense, qui devait être une exception aux prescriptions du Pacte, nous est bien connue des développements précédents relatifs aux notes du Gouvernement français du 5, du 21 janvier et du 30 mars 1928 et à l'avant-projet du 20 avril 1928 qui tous faisaient une mention expresse de cette notion. Citons encore, par surcroît de documentation, dans un sens identique, un passage de la note française du 14 juillet 1928 (68) : « Rien dans le nouveau traité ne restreint, ni ne compromet d'une façon quelconque le droit de défense personnelle. Chaque nation à cet égard reste toujours libre de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion ; seule elle est compétente pour décider si les circonstances exigent de recourir à la guerre pour sa propre défense. »

Le manque d'une définition précise de la légitime défense s'est avéré, par la suite, malencontreux. Cela a permis aux États-Unis d'encadrer par voie d'interprétation, dans la notion de légitime défense, la doctrine de *Monroe*, dont il n'avait pas été question durant les longues et laborieuses négociations du Pacte Briand-Kellogg.

On sait ce que c'est que cette doctrine de *Monroë*. C'est l'ensemble de principes politiques, adoptés par les États-Unis et, en vertu desquels, toute atteinte à l'indépendance ou à l'intégrité territoriale ou toute intervention à l'égard des affaires des États américains par des puissances non-américaines seraient considérées comme une atteinte et comme une menace aux États-Unis même.

C'est dans son discours (69) des 3 et 4 janvier 1929 et dans le rapport présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères du Sénat américain (70) que le sénateur

(68) V. A. Lysen : *Op. cit.*, p. 62.

(69) V. A. Mandelstam : *Op. cit.*, pp. 47 et s.

(70) Voyez ce rapport présenté par M. Borah devant le Sénat, le 15 janvier 1929,

Borah définit les bases de la Doctrine Monroe en rapport avec le Pacte Briand-Kellogg.

Le rapport, s'occupant de la légitime défense, dit textuellement : « La Commission considère que le droit de légitime défense n'est en rien diminué ou affaibli par ses termes ou ses conditions. Chaque nation reste libre à n'importe quel moment et sans aucun souci des stipulations du traité, de se défendre et reste seule juge de ce qui constitue le droit de légitime défense, de sa nécessité et de son étendue... Les États-Unis considèrent la *doctrine de Monroe comme faisant partie de leur sécurité et de leur défense nationales*. Le droit de légitime défense reconnu par le traité doit nécessairement comprendre le droit de maintenir la doctrine de Monroe, qui fait partie de notre système de défense nationale. » (Le rapport est assorti, en plus, des deux célèbres passages des messages du Président Monroe du 2 décembre 1823 et du Président Cleveland du 17 décembre 1895, dans lesquels se trouvent cristallisés les fondements de la doctrine Monroe).

On voit de la sorte qu'à la suite de ce fameux rapport *Borah*, les contours de la notion de légitime défense en sortent énormément agrandis et ce qu'ils gagnent en largeur ils perdent en clarté. Le rapport *Borah*, en faisant rentrer la Doctrine de Monroe dans cette notion, l'entraîne dans le domaine de l'opportunisme politique où elle n'aura rien à gagner et où le nombre des possibilités d'exception aux principes premiers du Pacte Briand-Kellogg s'y trouve accru. La légitime défense serait de la sorte assimilée à la défense des simples intérêts nationaux.

Mais de même qu'il y a une doctrine américaine à base continentale de la légitime défense, il y a, issue également de l'interprétation du Pacte de Paris, *une doctrine régionale britannique*, connue sous le nom de *doctrine Chamberlain* et qui repose sur un passage de la lettre adressée par Sir

dans l'Europe Nouvelle du 9 mars 1929, p. 320. Sur la valeur juridique de ce rapport qui constitue une interprétation unilatérale qui ne peut lier que le gouvernement américain, voyez : Mandelstam : *Op cit.*, pp. 47 et s.

Austen Chamberlain à l'ambassadeur des États-Unis à Londres *Mr. Houghton* (note du 19 mai 1928) (71). Le Gouvernement britannique déclare, dans cette note, ne pas pouvoir se lier par l'engagement de non-recours à la force quand il s'agira de défendre certaines régions du monde, dont la sécurité et l'intégrité présentent un intérêt spécial et vital pour la sécurité de la Grande-Bretagne. La protection de ces régions contre toute attaque constitue pour l'Empire britannique une mesure de légitime défense (72).

L'imprécision est grande. La première question qui se pose légitimement est de savoir quelles sont ces *régions*, dont la sécurité intéresse à un tel point la sécurité de la Grande-Bretagne. La note ne nous l'explique pas ; elle se maintient dans le vague, laissant ainsi une large porte ouverte à bien des exceptions.

De deux choses l'une : où bien les régions dont parle le Gouvernement britannique sont des régions qui font partie de l'Empire britannique et de ses Dominions, où bien il s'agit d'autres régions. Dans le premier cas, point n'était besoin d'une réserve expresse à leur égard puisqu'une agression commise à leur égard tombait sous le coup des dispositions du Pacte Briand-Kellogg. Mais si le Gouvernement britannique entendait faire allusion par le terme *certain regions* à d'autres régions que celles envisagées plus haut, il aurait été hautement désirable de préciser à quelle action voulait-on se référer.

D'autant plus que la réserve britannique parle de « *that interference with these regions cannot be suffered.* » Or le terme de *interference*, c'est-à-dire immixtion, assimilable à agression est bien vague pour justifier une intervention

(71) V. Lysen : *Op. cit.* p. 46

(72) « The language of Article 1, as to the renunciation of war as an instrument of national policy, renders it desirable that I should remind your excellency that there are certain regions of the world the welfare and integrity of which constitute a special and vital interest for our peace and safety : His Majesty's Government have been at pains to make it clear in the past that *interference* with these regions cannot be suffered »... « Their protection against attack is to the British Empire a measure of self defence ».

britannique armée et prêterait, par son interprétation, aux pires excès.

Cette doctrine britannique de la légitime défense fut l'objet de discussions et controverses au Sénat américain (73). Il en résulte qu'il faut considérer la réserve britannique comme une application britannique du principe de *self-defence* de même que la doctrine de Monroë en était considérée comme une application américaine (74). Le sénateur Borah, notamment, a insisté sur le fait que cette doctrine ne doit pas être considérée comme une doctrine d'agression, qu'elle ne procéderait pas d'une tendance d'expansion territoriale, mais seulement une mesure dictée par la position géographique de l'Empire britannique.

VI. — *Considérations finales sur la doctrine de l'agression dans le Pacte Briand-Kellogg.*

Le Pacte Briand-Kellogg — on l'a vu — malgré sa concision n'est pas, à coup sûr, d'une interprétation aussi simple et aisée qu'il le laisse paraître au premier abord. Les négociations et les pourparlers qui ont précédé sa signature lui en ont notamment précisé la portée.

Il se caractérise essentiellement par l'absence de tout organisation d'une procédure de sanctions ainsi que par l'absence de délimitations précises de l'interdiction de la guerre.

Avec ce Pacte, il n'y a *ni loi internationale*, puisqu'il ne contient pas de définition de l'agression, ou, en sens inverse de la légitime défense, *ni organe international* à qui incomberait la tâche de se prononcer sur l'agression et sur l'organisation d'une action commune, la détermination de l'agresseur étant, d'après l'interprétation que les Gouvernements et les parlements des États signataires lui ont donnée, du

(73) V. A. Mandelstam *Op. cit.* p. 53.

(74) Sénateur Borah : « the Monroe doctrine is simply an extension of our system of self-defence ». Cité par Mandelstam *op. cit.* p. 52.

seul ressort des États. Chaque nation reste seule juge de ce qui constitue l'agression et de ce qui nécessite la légitime défense.

Il mérite à juste titre la qualification de *lex imperfecta* du fait qu'il proclame une norme objective sans en préciser le sens et la portée et sans en organiser l'application et prescrire les sanctions. Il édicte le principe général du recours aux moyens pacifiques, sans cependant en prévoir l'organisation et en assurer l'efficacité. C'est le principal grief qu'on peut faire en général à tout traité de non-agression pur et simple. Il n'y a là aucun système de sanctions — notamment d'assistance mutuelle — qui est le seul efficace.

Considéré en lui même, le Pacte Briand-Kellogg a beaucoup de défauts. Pour l'en débarrasser, il faut l'intégrer dans l'ensemble de dispositions du Pacte de la Société des Nations dont il est le complément nécessaire et en assurer le renforcement.

Mais le Pacte Briand-Kellogg a aussi des mérites qu'on ne saurait contester. S'il ne fait pas du tout progresser la théorie de l'agression du fait qu'il n'en précise pas les éléments, il ne faut pas oublier que c'est le premier document diplomatique signé par la généralité des États, qui comporte une interdiction *absolue* de recourir à la guerre, par différence du Pacte de la Société des Nations, où l'interdiction est relative. Il atteint de la sorte le but que le Protocole de Genève poursuivait avant lui.

Même sans être *mis en harmonie* avec le Pacte de la Société des Nations pour les États membres de la Société des Nations, qui ont signé aussi le Pacte Briand-Kellogg, on peut dire que, théoriquement au moins, la possibilité des *guerres légales* inscrites dans le texte du Pacte de la Société des Nations ne peut plus exister, du fait même de l'interdiction *absolue* du recours à la guerre qui découle du Pacte de Paris. Seules les mesures de défense légitime, dirigées contre une guerre d'agression et les mesures de sanctions et de contraintes collectives — ce que M. Shotwell appelle la « dé-

fense coopérative », — peuvent subsister, mais par leur nature juridique ces mesures ne sont pas des guerres (75).

*Conclusion concernant le système souple
d'une définition de l'agression.*

On a étudié, au cours de ce chapitre consacré au système souple, les principaux traités conclus sous les auspices de la Société des Nations, qui, tout en marquant leur profonde inclination vers la thèse de la souplesse, ont apporté une large contribution à la doctrine de l'agression.

On a trouvé une consécration expresse de cette thèse, dans le Projet de Traité d'assistance mutuelle et le Pacte Briand-Kellogg et une consécration implicite dans le Pacte de la Société des Nations et les accords de Locarno.

On a laissé, pour le moment de côté la Convention de 1930 pour l'assistance financière aux victimes d'une agression et la Convention Générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre de 1931 (la première s'orientant nettement, vers la souplesse, la seconde vers une conception mi-souple, mi-rigide) qui n'apportent aucune réelle contribution à la théorie de la définition de l'agression. C'est pourquoi elles trouveraient leur place plutôt dans la deuxième Partie de cet ouvrage destinée à l'étude de la *Détermination de l'agresseur*.

La conception des critères souples, dont on a étudié les principales manifestations dans le Droit conventionnel international public, est, — on l'a vu — opposée à la définition juridique et abstraite de l'agression, dont l'établissement serait non seulement malaisé, puisqu'elle ne pourrait pas couvrir tous les cas individuels, mais aussi *peu désirable*.

Des critères pourront être adoptés, mais ces critères devront être souples, c'est-à-dire susceptibles d'être interprétés par l'autorité internationale chargée de déterminer

(75) Shotwell : *Renonciation à la guerre et non mise hors la loi de la guerre* Esprit international n° 3, octobre 1928.

l'agresseur, dans chaque cas, selon l'ensemble des circonstances d'ordre politique qui varient suivant les espèces qui peuvent se présenter en pratique. La notion d'agression en Droit international — dit-on dans cette conception — est bien trop vaste, trop élastique pour l'enserrer dans une formule unique, car les circonstances ont une large part dans la modification des critères d'appréciation.

On a vu, de même, au cours de ce chapitre, que les critères souples, que généralement ce système retient, se ramènent aux faits *d'attaque* et *d'invasion*. Ils ne doivent cependant pas seuls entrer en ligne de compte. La théorie de la *provocation*, suivant laquelle une attaque serait justifiée si elle est provoquée par un autre État, soit par la menace d'une attaque, soit par sa politique ou ses manœuvres dolosive, y occupe une place préminente. Nous avons vu plus haut, à plusieurs reprises, ce qu'il fallait retenir et penser de cette théorie.

On constate donc que, dans ce système, si la définition proprement dite de l'agression n'occupe qu'une place restreinte, la détermination de l'agresseur y est d'une importance primordiale.

La définition de l'agression sera donnée par la pratique, suivant des critères qui pourront être établis d'avance, mais qui n'auraient aucun caractère d'immuabilité, de fixité et de rigidité, mais seront laissés à la libre appréciation de l'organe déterminateur, qui pourra les retenir ou non, selon qu'il jugera juste ou nécessaire.

En s'abstenant de toute critique ou idée préconçue, on ne peut s'empêcher toutefois de constater l'arbitraire qui découle de ce système dont le mérite : l'appréciation de toutes les circonstances qui ont précédé ou déterminé l'agression, indépendamment de l'acte pur d'agression, contient le germe de son principal tort, à savoir l'arbitraire que la décision de l'organe international pourrait comporter.

CHAPITRE III

LE SYSTÈME DES CRITÈRES RIGIDES DANS LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC CONVENTIONNEL

Dans le système rigide, qui fait l'objet du présent chapitre, l'agression est soumise à une réglementation stricte, rigoureusement enserrée, — ainsi que les infractions le sont par la loi interne, — dans des limites précises, afin qu'il y ait dans le Droit international également une *loi* qui limite la liberté d'appréciation de ceux qui auront la charge de déterminer l'agresseur.

Ce système trouva sa consécration premièrement dans le Protocole de Genève qui, établissant tout un échafaudage de présomptions normatives, s'arrêtait à la formule d'une définition prêtant le flanc à d'importantes critiques.

Récemment, ce système, revenant au vrai principe qui doit gouverner cette matière, à savoir la matérialité de l'agression, trouva sa vraie et entière expression au sein de la Conférence du désarmement, dans l'Acte définissant l'agression, du Comité pour les questions de sécurité et qui entra définitivement dans le Droit conventionnel par les Conventions de Londres des 3, 4 et 5 juillet.

SECTION I

LE PROTOCOLE DE GENÈVE

I. — *Considérations générales.*

Le but du Protocole de Genève était de boucher, ce qu'on appelle communément : *les fissures du Pacte de la Société*

des Nations, à savoir les possibilités de déclenchement d'une guerre qui, suivant le Pacte, restaient permises. Ce but devait être atteint par l'organisation de toute une série de procédures pacifiques destinées à résoudre obligatoirement les éventuels conflits internationaux. Celui qui y aurait passé outre aurait été présumé agresseur.

Son originalité avait été d'avoir opéré une synthèse des dispositions du Pacte et du Projet de Traité d'assistance mutuelle de l'année précédente. La suprématie du *Droit* sur le *droit* séculaire des États de se faire la guerre y est proclamée dans son Préambule, de même que dans le Projet de Traité d'assistance mutuelle : la guerre d'agression constitue un crime international et une infraction à la solidarité internationale.

Mais le Protocole — dont le système avait d'immenses mérites, mais aussi des défauts, — ne put, on le sait, passer en pratique ; il s'était, peut-être, avéré être trop en avance sur son temps, ce qui faisait dire à M. *Politis*, dans son discours à l'Assemblée de la Société des Nations du 8 septembre 1927, qu'à coup sûr : « il ne répondait probablement pas suffisamment à la conscience du monde pour qu'il pût devenir une réalité pratique. »

II. — *La conception de l'agression dans le Protocole de Genève.*

Il peut y avoir deux conceptions de l'agression : l'une *matérielle*, qui voit dans l'agression une attaque matérielle, l'autre *juridique* ou *normative*, basée sur la *violation de normes juridiques*.

Suivant cette dernière conception, serait agresseur tout État qui passerait outre à une obligation internationale. C'est cette idée qui est à la base du Protocole de Genève. M. *Politis*, dans son rapport sur le Protocole, déclarait relativement à l'agression (1) :

(1) V. Actes, V^e Assemblée, Séances plénières, p. 197.

« La définition est chose facile et nous y sommes parvenus sans aucune difficulté. Il suffit de dire que *l'agresseur est celui qui recourt à la guerre en violation de l'engagement qu'il aurait pris*, soit dans le Pacte, soit dans le Protocole. » Dans ce sens est rédigé l'article 10, al. 1, du Protocole selon lequel il faut tenir pour agresseur « l'État qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole. »

C'est M. Kunz (2) qui, dernièrement, s'est fait encore le défenseur de cette conception, qui, sacrifiant toute définition matérielle de l'agression est, à notre sens, critiquable (3). (V. Supra, Chap. I, Sect. I). La difficulté la plus évidente qui se présenta dès le début dans les travaux des commissions chargées de l'élaboration du Protocole, fut celle de la définition et de la détermination de l'agresseur. On finit par tourner la difficulté en créant le *système des présomptions de l'agresseur*.

« On a donc cherché, » dit M. Politis dans son rapport à l'Assemblée, « un système automatique, de nature à éviter une délibération quelconque et à permettre de déterminer immédiatement par la réunion d'un certain nombre de signes extérieurs, l'auteur responsable de la guerre d'agression. Nous croyons être parvenus à ce résultat au moyen du système de la présomption (4). »

Le système des présomptions établies par le Protocole se caractérise par le fait qu'il lie le problème de la définition de l'agresseur au système d'arbitrage obligatoire.

Ce système des présomptions peut se résumer de la façon suivante :

(2) J. Kunz : *L'article 11 du Pacte S. D. N.*, Rec. Cours de La Haye 1932, t. XXXIX, 1932, I.

(3) Il y aurait également une conception *normative* de la *légitime défense* qui serait ainsi le droit de s'opposer à la violation d'un engagement. Elle est, en partie, consacrée aussi par le Traité de Locarno qui, par la définition de l'agression épouse les deux thèses : *normative* (qui est celle du Protocole) mais aussi *matérielle*, caractérisant l'agression *d'attaque* ou *invasion*.

(4) V. Déclarations de N. Politis, en qualité de rapporteur de la 1^{re} Commission, à la séance de l'Assemblée du 1^{er} octobre 1924. Actes V^e Assemblée, Séances plénières, p. 197.

Serait *préssumé agresseur* et considéré passible des sanctions d'ordre économique et militaire prévues à l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, l'État qui refuserait de soumettre un différend aux procédures de règlement pacifique, qui passerait outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale, qui aurait violé l'une des mesures provisoires prescrites par le Conseil pendant la période de procédure, conformément à l'article 7 du Protocole, ou qui refuserait l'armistice enjoint par le Conseil ou en violerait les conditions.

On peut donc ramener les présomptions d'agression du Protocole aux quatre catégories ci-dessus envisagées, auxquelles, viendrait se joindre encore un autre cas isolé, à savoir la violation du statut d'une zone démilitarisée (V. art. 10, al. 1^{er}). Disons, en passant, que l'idée qui est à la base des présomptions d'agression du Protocole est moins nouvelle qu'on serait porté à le croire au premier abord. Dès 1910, M. *Moch*, s'occupant d'un autre aspect du problème de l'agression, à savoir la légitime défense, proposait, au XVIII^e Congrès Universel de la Paix de Stockholm, dans son mémoire intitulé : *Du droit de légitime défense et des traités d'alliance défensive*, qu'il y ait légitime défense non seulement contre un État qui se livre à une agression matérielle, mais encore dans les cas où un État repousserait la proposition de soumettre un différend à l'arbitrage ou au jugement d'un tribunal ou bien dans l'hypothèse lorsqu'une sentence étant rendue, un État refuserait de s'y soumettre.

Mais, les présomptions du Protocole sont des présomptions *juris tantum* c'est-à-dire réfutables par décision du Conseil de la Société des Nations prise à l'unanimité. La présomption resterait valable si la décision du Conseil ne serait que majoritaire.

De même, quand les présomptions font défaut, pour établir l'agresseur, il faudra s'en remettre à la procédure ordinaire de la désignation de l'agresseur, à savoir la désignation par le Conseil à l'unanimité.

Ce système des présomptions n'a pas notre préférence.

Il peut y avoir une forte supposition qu'un État qui refuse de se soumettre à la procédure du Pacte ou du Protocole, ou qui refuse d'exécuter une sentence soit agresseur. Mais, il est tout aussi vrai, qu'un État, tout en refusant l'arbitrage ou l'exécution d'une sentence ne soit pas lui le *véritable* agresseur, et qu'en réalité son adversaire porte tout le poids de la responsabilité de la guerre. Tout en refusant l'arbitrage, un État peut se tenir coi et qu'en réalité il soit entraîné dans une guerre par son adversaire. Il aura contre lui la présomption formulée à l'article 10, alinéa 2, du Protocole, qu'il ne pourra détruire que par une décision unanime du Conseil ; or il suffit de la mauvaise foi d'un seul État représenté au Conseil pour que la présomption d'agression, quoique fausse, ne puisse être écartée et que le système de sanctions se déclenche contre l'État qui en dépit de la présomption n'est pas le véritable agresseur. L'automatisme ici pourrait aller à l'encontre de tout esprit de justice ; il a — il est vrai — l'avantage de la simplicité, mais méfions-nous en, car il peut engendrer les pires injustices.

M. Wehberg (5), dans son cours sur *Le Protocole de Genève*, professé à l'Académie de Droit international de la Haye, cite de nombreux exemples quand un État peut, en toute bonne foi, diverger d'opinion sur la question de savoir s'il y a obligation de soumettre le litige à l'arbitrage ou bien sur l'étendue d'exécution d'une sentence. Ce serait d'une injustice criante de présumer agresseur un tel État.

Une critique serrée d'une telle définition théorique qui, en abandonnant la notion simple et matérielle de l'agression, présente un évident caractère d'arbitraire, a été faite de façon magistrale par M. Jean Ray (6) : « Nous reconnaissons, » dit M. Ray, « la grandeur et si l'on veut la vérité profonde de la théorie qui définit l'agression par le refus d'arbitrage... Elle est sans doute, l'âme du droit nouveau,

(5) Rec. des Cours de La Haye, t. VII, 1925, II, p. 98.

(6) J. Ray : *Op. cit.*, p. 366.

qui veut substituer les procédures pacifiques à la guerre pour la solution des différends internationaux. Mais *l'agression n'est pas le refus d'arbitrage* : il faut tout de même laisser aux mots leur sens, si l'on ne veut pas que le désordre du langage facilite les sophismes et les manœuvres de la mauvaise foi. »

D'ailleurs le Protocole présente encore un autre gros inconvénient : d'après ses propres termes (art. 2 et 10), n'est réputé agresseur que l'État qui recourt à une guerre. Le Protocole ne s'occupe que partiellement du problème de l'agression, puisqu'on n'envisage que la guerre d'agression et non toute agression, telles que les représailles militaires par exemple.

Faisons remarquer à ce propos, qu'à la première Commission de la V^e Assemblée, M. *Limburg* (Pays-Bas) proposa de changer l'expression de *recours à la guerre* par celle plus générale de *recours à la force*. La proposition fut cependant repoussée. Dans le même sens se signalèrent deux autres propositions de M. *Guerrera* (Salvador) et de M. *Urrutia* (Colombie), mais malgré l'adhésion de principe qu'elles obtinrent, elles furent également repoussées pour des raisons d'opportunité, qui tenaient des difficultés qu'aurait rencontrées dans bien des pays l'adoption d'une telle formule.

Donc, le Protocole de Genève se borne à condamner seulement la guerre d'agression et non pas tous les actes de force et de violence. Au point de vue des représailles militaires, le texte du Protocole permet le maintien de l'équivoque qui subsiste dans le Pacte depuis le conflit italo-grec de 1923 et à la suite de la réponse ambiguë du Comité des Juristes nommé à cet effet par le Conseil de la Société des Nations.

Disons encore que le Protocole n'interdit que la guerre d'agression. L'action dictée par les besoins de la légitime défense et l'action collective de sanction ou de contrainte demeurent licites, mais ces dernières — on l'a vu — ne sont pas à proprement parler des guerres, en raison de leur

nature juridique différente. Le rapport de M. Politis est là-dessus très explicite :

« La prohibition n'atteint que la guerre d'agression. Il va de soi qu'elle ne s'étend pas à la guerre défensive. Le droit de légitime défense demeure respecté comme il doit l'être. L'État attaqué conserve entière la liberté de résister de toutes ses forces aux actes d'agression dont il serait victime. Sans attendre l'assistance, à laquelle il a droit de la part de la Communauté internationale, il peut et doit commencer par se défendre par ses propres moyens. Son intérêt se confond avec l'intérêt général. Il ne saurait y avoir à cet égard le moindre doute. Il en est de même lorsqu'un pays fait usage de la force en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, selon les dispositions du Pacte et du Protocole (7). »

III. — Conclusion.

Le but du Protocole était de rendre l'arbitrage obligatoire et de considérer que celui qui se soustrait aux procédures pacifiques et procède à la guerre est un agresseur méritant la vindicte collective de la Société. Les fissures du Pacte de la Société des Nations, par où la guerre pouvait passer, devaient être de la sorte bouchées.

Le Protocole, liant le problème de la définition de l'agression au système d'arbitrage obligatoire par tout un échafaudage de présomptions, organisait un système de désignation automatique de l'agresseur.

La définition de l'agression, à base de présomption, par le refus d'arbitrage, à part sa portée d'ordre moral qu'on ne saurait en toute bonne foi nier, se heurte à de dirimantes objections d'ordre logique.

Une telle définition est fausse, car le refus d'arbitrage, fait *négalif*, ne peut être considéré comme une agression qui se caractérise essentiellement par un fait *positif*, par une attaque qui doit être matérielle.

En plus, l'automatisme d'une telle définition, quoique

(7) Actes V^e Assemblée, Séances 1^{re} Commission, p. 121.

atténué par la possibilité théorique de l'infirmation d'une telle présomption par une décision unanime du Conseil, contient, en dépit de sa simplicité, le germe d'une criante injustice.

SECTION II

L'AGRESSION DEVANT LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT

Dès le début de la Conférence du désarmement le problème de l'agression et de sa définition dans des limites précises retint l'attention de nombreux délégués qui prirent la parole au nom de leur pays.

Combien l'état du monde serait plus ferme et plus stable, si les peuples avaient l'assurance qu'en cas d'agression, qu'en cas de péril, la coopération jouerait effectivement et rapidement ! Sans nul doute, ceci est un idéal et un idéal bien lointain si on regarde autour de soi les faits et la mentalité des peuples. Pour organiser un état de sécurité pour créer le sentiment de la sécurité, c'est-à-dire la confiance, on ne peut se contenter des sanctions et des forces morales. L'on accomplirait certes un progrès considérable si l'on pouvait se mettre d'accord sur l'une des pièces essentielles de ce système de sécurité : la *définition de l'agresseur*.

C'est presque dans ces termes que M. *Hymans* parla, dans la séance du 11 février 1932, au nom de la Belgique.

Dans le même sens, M. *Ghyka*, au nom de la Roumanie, soulignait, dans son discours du 17 février, l'importance d'une définition de l'agression. Il insistait notamment sur les propositions de la délégation française formulées le 5 février 1932, où l'on pouvait s'apercevoir de l'importance accordée au problème de la définition de l'agression. Dans la cinquième Partie de ces propositions, intitulée *Conditions d'organisation de la paix*, on trouvait le passage suivant :

« Les mesures sans lesquelles les propositions ci-dessus seraient

inefficaces et même inconcevables comportent entre autres, l'obligation de l'arbitrage, la *définition de l'agresseur*, etc... »

Enfin le 17 février 1932, devant cette même Conférence du désarmement, encore au début, on trouve parmi les propositions de la délégation Haïtienne, le desideratum que toutes les nations participantes s'engagent par une Convention générale :

« Suivant les principes du mutualisme qui forment le fondement de la Société des Nations, à pourvoir la Société des Nations par une contribution de tous les États participants, fixée pour chacun d'eux proportionnellement à son chiffre de population et à ses ressources nationales, d'une force terrestre, navale et aérienne organisée et d'un effectif suffisant, suivant l'avis des experts pour assister ou pour défendre les peuples victimes d'une agression, sans préjudice des sanctions déjà prévues à l'article 16 du Pacte actuel, *l'agression devant être définie par la Société des Nations et la qualité d'agresseur fixée par la Cour Permanente de Justice internationale...* (8) »

Et, l'année d'après, M. *Politis*, dans l'admirable discours qu'il fit en discutant le plan de désarmement soumis par le Gouvernement français, posa le problème d'une façon générale, en donnant un saisissant aperçu de la manière dont il fallait concevoir l'organisation internationale :

« C'est un édifice reposant sur trois piliers principaux : un pilier moral, qui est la renonciation à tout usage de la force, un pilier juridique qui est la possibilité de trancher par la justice tous les conflits, un pilier politique qui est un système d'assistance mutuelle. Mais devant ces trois piliers, dans l'ordre hiérarchique, il faut avant tout placer la renonciation à tout usage de la force. C'est l'engagement le plus solennel qui doit être pris comme introduction de l'organisation qu'on veut fonder (9). »

Mais les déclarations, qui dépassèrent de beaucoup en importance tout ce que fut dit par les délégués des autres

(8) Voyez ; Doc. Conf. Désarm., 99.

(9) V. Procès-verbal de la Commission générale, 31^e séance du 6 février 1933, p. 230.

Puissances, furent celles formulées par M. *Litvinoff*, délégué soviétique, dans la séance du 6 février 1933, à la suite de la discussion du plan français de désarmement, en faveur d'une définition de l'agression, dont il proposait le texte dans une Déclaration.

Mais, puisque nous avons été portés à mentionner le plan de désarmement présenté par le Gouvernement français, avant de nous occuper de la proposition de M. *Litvinoff*, nous nous permettrons de jeter un coup d'œil sur le mémorandum français, de même que sur le projet britannique, afin de voir sous quel angle est envisagée la question de l'agression par ces deux documents qui furent à la base de toutes les discussions qui eurent lieu au sein de la Conférence du désarmement.

1. — *Le Mémorandum français du 14 novembre 1932* (10).

Dans son chapitre 1, le mémorandum dispose que : « Toute guerre entreprise en violation du Pacte de Paris intéresse toutes les Puissances et sera considérée comme un manquement aux obligations assumées envers chacune d'elle. » Tout manquement au Pacte de Paris devra entraîner des mesures contre l'État agresseur, prises de commun accord par les autres Puissances et qui comporteront « l'interdiction de toute relation directe ou indirecte d'ordre économique et financier avec le pays agresseur. Les Puissances s'engageront à prendre les mesures nécessaires pour rendre immédiatement effective cette interdiction. »

En poursuivant la même tendance d'organisation de la sécurité, le chapitre III s'occupe de l'organisation destinée à l'Europe qui devait, pour être réalisée, comporter des dispositions politiques et des dispositions militaires.

Les dispositions militaires — on le devine — sont celles qui font l'objet de la Conférence du désarmement, c'est-à-dire l'organisation du désarmement.

(10) V. ce mémorandum : Conf. D., 146.

Quant aux dispositions politiques, elles sont celles qui ont particulièrement trait au droit à l'assistance pour l'État « *attaqué* par des forces étrangères ou *envahi* par elles. »

Ces dispositions auront pour objet essentiel de définir les conditions dans lesquelles chacun des États participant à l'organisation européenne aura droit à la coopération des autres contractants.

L'agression est donc caractérisée, dans le mémorandum français, par le double critère de l'attaque et de l'envahissement du territoire d'un État.

D'après le texte français, certains cas ne pourront être assimilés à l'agression. Ces cas seraient :

1^o L'existence d'une convention contraire, tels les traités d'assistance mutuelle.

2^o La légitime défense manifestée par le refoulement des forces armées ayant pénétré précédemment sur le territoire de l'État qui se défend.

3^o Et enfin le troisième cas est celui de l'action collective entreprise en exécution de l'article 16 (sanctions) du Pacte de la Société des Nations.

L'octroi de l'assistance, dont le but est de faire cesser l'agression et de créer une situation de fait qui permette un juste règlement des conséquences de l'agression, serait décidé par le Conseil de la Société des Nations « sur la simple constatation du fait d'attaque ou d'invasion. » Pour faciliter les éventuelles constatations des faits d'attaque ou d'invasion il sera institué dans chacun des États signataires une Commission de constatation (idée qui fut reprise ensuite par la délégation belge et par le Comité pour les questions de sécurité), dont les membres seraient nommés par le Conseil de la Société des Nations parmi des agents diplomatiques et des attachés militaires, navals ou aériens.

L'État qui se prétendrait victime d'une agression pourrait provoquer les constatations nécessaires.

Telles sont, brièvement exposées, les dispositions ayant

trait au problème de l'agression, d'après le memorandum français.

La question de la définition de l'agression n'y est que partiellement envisagée et d'une façon très peu nette.

Passons maintenant au projet présenté par la délégation britannique.

II. — *Le Projet de Convention soumis à la Conférence du désarmement par la délégation de la Grande-Bretagne, le 16 mars 1933 (11).*

Avant le projet de Convention présenté le 16 mars 1933, il y eurent d'autres propositions britanniques qu'on connaît généralement sous le nom de *propositions britanniques du 30 janvier 1933*. Les deux premiers points de ces propositions visaient la question du non-recours à la force et de l'organisation de la sécurité : « Le Bureau devrait se fixer comme but d'organiser sans délai la discussion pratique des points suivants, en vue d'élaborer une convention ou des conventions, où ces points figureraient dans la mesure où ils seront définitivement approuvés :

« 1^o Une affirmation solennelle de la part de tous les États européens qu'en aucune circonstance, ils ne s'efforceront de résoudre par un recours à la force, tous différends entre eux, présents ou futurs.

« 2^o L'étude immédiate, par les États du continent européen, en vue de leur sécurité mutuelle, des possibilités d'aboutir à des *arrangements d'ordre politique définissant les conditions dans lesquelles chacun d'eux aura droit à la coopération des autres États contractants.* »

C'est d'ailleurs sur le vu de ces propositions britanniques que la Commission politique de la Conférence du désarmement en aborda la discussion le 14 février 1933 et adopta le 2 mars 1933 un texte relatif au *non-recours à la force* qui est une réaffirmation solennelle interdisant le recours

(11) V. Conf. D., 157 (Documents de la Conférence, vol. II, p. 476).

à la force dans les conditions où le Pacte de Paris interdit le recours à la guerre (12).

Passons au projet de convention du 16 mars 1933.

La première partie du Projet contenait six articles tous consacrés à la sécurité.

Après avoir (dans l'article 1^{er}) conditionné l'adhésion à cette convention, à l'adhésion préalable au Pacte de Paris, il est stipulé à l'article 2 que « toute guerre entreprise en violation de ce pacte intéresse toutes les H. P. C. et sera considérée comme une violation des obligations assumées envers chacune d'elle. » Donc, condamnation formelle de la guerre.

Les articles suivants : 3, 4 et 5 s'occupent des mesures à prendre en cas de rupture ou de menace de rupture du Pacte de Paris.

Une Conférence des Parties Contractantes devrait se réunir *immédiatement*, à la demande des cinq des États signataires qui serait adressée au Secrétariat général de la Société des Nations. L'un de ces cinq États devait être obligatoirement une des grandes Puissances. A cette Conférence, qui aurait lieu à Genève ou ailleurs, et dont les décisions pour être valables, devraient être acceptées par les sept Grandes Puissances : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, U. R. S. S. et par la majorité des autres États signataires, incomberait la tâche « de convenir des mesures qui pourraient être prises et de déterminer la où les parties au différend qui doivent être considérées comme responsables. » Il y avait là l'ébauche d'un nouveau système d'organisation internationale, dont la pièce principale devait être justement cette conférence consultative.

Le dernier article 6 concerne les accords régionaux, dont la conclusion serait permise.

Concluons : Il y a dans cette première partie du Projet britannique des dispositions visant, par la création d'une

(12) V. Conf. D., 156, dans les Documents de la Conf. Désarni., vol. II, p. 475.

Conférence consultative, l'organisation de la détermination de l'agresseur et de ses responsabilités. On se heurte cependant là à la même difficulté de jusqu'alors et à la critique à laquelle n'échappe pas ni le Mémorandum soumis par la France, à savoir : l'absence de critères précis pour définir l'agression. Le mérite d'avoir proposé pour la première fois dans une Conférence internationale, *une Définition générale de l'agression* basée sur la conception matérielle du fait d'agression, devait revenir à la délégation soviétique qui, par la voix de M. *Litvinoff*, soumit aux délibérations de la Commission générale de la Conférence du désarmement, un texte qui, avec certaines retouches passa dans l'Acte pour la définition de l'agression élaboré par le Comité pour les questions de sécurité et quelques mois plus tard fut définitivement cristallisé dans le Droit conventionnel international public par les conventions de Londres des 3, 4 et 5 juillet de la même année. On ne faisait plus fausse route ; la voie, que depuis longtemps on cherchait dans les conférences internationales, était enfin trouvée.

III. — *La proposition soviétique d'une définition de l'agression.*

C'est à la 31^e séance de la Commission générale du 6 février 1933 que M. *Litvinoff* (13) discutant les dispositions du plan de désarmement français fut amené à s'occuper de la question de la définition de l'agression et de la détermination de l'agresseur.

Les dispositions du mémorandum français prévoyaient des sanctions internationales contre l'État qui aurait violé le Pacte de Paris, c'est-à-dire contre l'État qui se serait rendu coupable d'une agression. On était donc amené à envisager par qui et de quelle façon sera déterminé l'agresseur.

(13) V. Procès-verbal, Commission générale, p. 236.

M. *Litvinoff* faisait savoir l'impossibilité pour l'U. R. S. S. de se soumettre à ce point de vue aux décisions d'un organe international, fut-ce le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, à cause de la méfiance que l'Union Soviétique était en droit d'avoir pour un organe international qui serait formé « uniquement de représentants de ce monde capitaliste qui lui est hostile. »

Depuis, les choses ont changé du tout au tout, car l'U. R. S. S. est devenue depuis septembre 1934 membre de cette Société des Nations, qui autrefois était pour elle sujet de craintes et de suspicions. A part celà, le délégué soviétique souligna les difficultés, qu'on avait, dans les conditions existantes, d'arriver à une détermination sûre et précise de l'agresseur pour la raison qu'il n'existait pas de conception généralement reconnue du terme agression. Le désaccord à ce point de vue était général tant en théorie qu'en pratique.

C'est ce manque de précision d'une définition de l'agression unanimement acceptée, qui fut d'ailleurs, à l'origine des réserves faites par certains États signataires du Pacte de Paris, qui comme les États-Unis et la Grande-Bretagne, par exemple, tout en renonçant à l'agression de façon générale, se réservaient néanmoins la liberté d'agir à l'encontre des dispositions du Pacte, dans certains cas ou dans certaines contrées du globe (14). Or, c'était à l'État qui formulait les réserves qu'aurait incombé, le cas échéant, la tâche

(14) Dans sa note du 31 août 1928 communiquée à l'Ambassadeur de la France à Moscou dès la signature du Pacte de Paris, M. *Litvinoff* déplorait le manque de clarté et l'insuffisance de la formule générale employée par ce Pacte : « Selon le Gouvernement soviétique, il faut interdire les guerres non seulement dans l'interprétation juridique et formelle du mot (c'est-à-dire supposant « déclaration de guerre », etc. . .), mais aussi les actions militaires telles que par exemple : l'intervention, le blocus, l'occupation militaire des territoires étrangers, etc. . . » (Voyez cette note dans *l'Europe Nouvelle*, 1929 n° 9, mars, p. 320. De même l'article de M. *Camille Jordan* : « Définition de l'agression » dans R. D. I. (de La Pradelle), 1934, tome XIV, p. 116.

Dans cette note soviétique, on trouve également une judicieuse critique de la conception britannique de la « self-défence » et de la réserve concernant cette légitime défense dans le Pacte Briand-Kellogg. Cette réserve est qualifiée de « tentative de faire usage du Pacte lui-même, en qualité d'instrument d'une politique impérialiste ».

de déterminer s'il y avait ou non lieu d'appliquer la réserve. Il y avait là une fissure qui aurait pu prêter à bien des abus en aboutissant à un détournement total de l'esprit et du but du Pacte.

Il y aurait, de cette façon, tendance de la part d'un État de justifier des agressions qui, selon son interprétation abusive, ne le seraient pas. Ainsi un État mal intentionné pourrait justifier une guerre, une intervention armée à l'encontre d'un autre État en vertu de cette paradoxale idée : faire la guerre par nécessité d'assurer la paix. De cette façon, nul conflit ne connaîtrait plus d'agresseur. Il importait donc au plus haut degré de se mettre d'accord là-dessus sur quelques principes essentiels et que les États les adoptassent dans leurs relations mutuelles.

« Ce qui importe affirmait M. Litvinoff, dans son discours du 6 février 1933 par lequel il proposait à la Conférence sa Définition du cas d'agression, « ce ne sont pas les détails, mais bien l'adoption des principes essentiels qui sont à la base de ce document. Ces principes consistent à proclamer *l'inviolabilité des frontières* établies et reconnues de n'importe quel État, petit ou grand, à dénier à tous les autres États le droit de s'ingérer dans ses affaires, dans son développement, dans la législation, dans son administration. Il s'agit de proclamer dans le cadre d'une Conférence internationale la « Charte des libertés des peuples. » C'est alors seulement que les actes internationaux sur la renonciation à la guerre et sur la non-agression prendront une signification réelle et inspireront à tous les pays quelque sentiment de sécurité. »

La délégation soviétique présenta, à cette même séance, le projet de Déclaration sur la définition de l'agression, dont le but ne devait pas être de contrebalancer ou de se substituer aux propositions du plan français. Suivant l'expression de M. Litvinoff ce n'en était que *l'extension* (15).

Après avoir souligné, dans le préambule, le désir de paix

(15) Le gouvernement Soviétique fut amené, même avant la Conférence du

des Soviets manifesté par l'attachement à la garantie et à la sauvegarde de la sécurité, l'indépendance et l'inviolabilité du territoire des États, on passe, dans la première partie de la déclaration à un essai de définition de l'agression, en procédant par l'énumération des faits constitutifs d'une agression. On n'arrive que par déduction à un critérium synthétique.

Cette définition, dont, en raison de son insigne importance, nous reproduisons intégralement le texte, afin de pouvoir suivre aisément l'influence qu'elle exerça sur les travaux de la Conférence du désarmement et implicitement sur les conventions de Londres 1933, est la suivante :

« 1° Sera reconnu pour agresseur dans un conflit international l'État qui, le premier, aura commis l'une des actions suivantes :

- a) Qui aura déclaré la guerre à un autre État ;
- b) Dont les forces armées, même sans déclaration de guerre auront envahi le territoire d'un autre État ;
- c) Dont les forces terrestres, navales ou aériennes auront bombardé le territoire d'un autre État ou auront sciemment attaqué les navires ou les aéronefs de ce dernier ;
- d) Dont les forces terrestres, navales ou aériennes auront été débarquées ou introduites dans les confins d'un autre État sans l'autorisation du Gouvernement de ce dernier ou auront violé les conditions d'une pareille autorisation, particulièrement en ce qui concerne la durée ou l'extension de la région de leur séjour ;
- e) Qui aura établi le blocus naval des côtes ou des ports d'un autre État. »

« 2° Aucune considération d'ordre politique, stratégique ou économique ni le désir d'exploiter sur le territoire de l'État attaqué des ressources naturelles ou d'y mettre à profit tout autre bénéfice ou privilège, non plus que l'importance des capitaux

Désarmement, à chercher à établir les éléments de l'agression, notamment lors de la politique méthodique de conclusion de traités de non-agression.

Ainsi dans le Traité de non-agression conclu le 21 janvier 1932 avec la Finlande (V. Documentation internationale 1934, n° 2, l'acte d'agression était caractérisé de la façon suivante (v. art. 1, al. 2) : « Sera considéré comme agression, tout acte de violence portant atteinte à l'intégrité et à l'inviolabilité du territoire ou à l'indépendance politique de l'autre Haute Partie contractante, même s'il était commis sans déclaration de guerre et en évitant ses symptômes ». Une définition de l'agression, presque analogue à celle-ci, se trouve dans le Traité de non-agression polono-soviétique (V. Documentation internationale 1935, n° 3).

investis ou d'autres intérêts spéciaux pouvant exister sur ce territoire, ni le refus de reconnaître, à celui-ci les caractères distinctifs d'un État, ne pourront servir à justifier l'agression prévue au paragraphe 1^o.

Ne pourront en particulier servir de justifications à l'agression :

A. La situation intérieure d'un État quelconque, soit par exemple :

a) État arriéré d'un peuple sous le rapport politique, économique ou culturel ;

b) Défauts allégués de son administration ;

c) Dangers pouvant menacer la vie ou les biens des étrangers ;

d) Mouvements révolutionnaires ou contre-révolutionnaires, guerre civile, troubles ou grèves ;

e) Établissement ou maintien dans un État quelconque de tel ou tel régime politique, économique ou social.

B. Nul acte, législation ou dispositions d'un État quelconque, soit par exemple :

a) Infraction aux traités internationaux ;

b) Violation de droits ou d'intérêts acquis dans le domaine du commerce, des concessions et de toute autre activité économique par un autre État ou par ses citoyens ;

c) Rupture des relations diplomatiques ou économiques ;

d) Mesures de boycottage économique ou financier ;

e) Répudiation de dettes ;

f) Interdiction ou restriction de l'immigration ou modifications apportées au régime des étrangers ;

g) Violation des privilèges reconnus aux représentants officiels d'un autre État ;

h) Refus du transit à des forces armées se dirigeant sur le territoire d'un tiers État ;

i) Mesures de caractère religieux ou antireligieux ;

k) Incidents de frontière. »

« 3^o Au cas où un État quelconque mobiliserait ou concentrerait des forces armées importantes à proximité de sa frontière, l'État qui se trouverait menacé aura à recourir aux moyens diplomatiques ou autres permettant la solution pacifique des différends internationaux. Il pourra également, pendant ce temps, prendre en réponse des mesures militaires analogues à celles indiquées ci-dessus, mais sans franchir cependant la frontière (16). »

Tel est le texte intégral de la *Définition* proposée par la délégation. Nous nous abstenons de commenter et analyser

(16) Doc. Conf. D. C. G., 38.

ses dispositions, maintenant; cette analyse trouvera sa place lorsque nous étudierons l'Acte pour la définition de l'agression, rédigé par le Comité de sécurité de la Commission générale, dont nous soulignons seulement la frappante analogie avec la proposition soviétique, qui en constitue son origine et la base de discussion et d'élaboration.

IV. — *L'Acte relatif à la Définition de l'agression
et les Conventions de Londres de juillet 1933.
Historique et généralités.*

Le 10 mars 1933, la Commission générale institua un comité, nommé *le Comité pour les questions de sécurité*, afin d'examiner la proposition de la délégation soviétique.

Le Comité était présidé par M. *Politis* et comprenait les délégués des États suivants : Allemagne, Belgique, Cuba, Danemark, Espagne, Esthonie, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Hongrie, Italie, Pologne, Grande-Bretagne, Suisse, Turquie, U. R. S. S., Yougoslavie.

Ce comité avait au début une double tâche à remplir :

1^o Étudier les propositions soviétiques sur la définition de l'agression.

2^o Étudier les propositions de la délégation belge ayant trait à la constatation de l'agresseur. (Doc. Conf. D. C. P., 12.) Le 28 avril 1933 le comité fut chargé par la Commission Générale de s'occuper également de l'article 6 du projet de convention de la Grande-Bretagne, visant la conclusion des accords régionaux de sécurité.

A la suite de ses travaux, le Comité elabora trois documents :

1^o *L'acte relatif à la définition de l'agression* qui a fait siennes pratiquement presque toutes les idées qui se trouvaient à la base des propositions de la délégation soviétique (17).

(17) Doc. Conf. D. C. G., 108, dans les Documents de la Conf. Désarm., vol. II, p. 679.

2° *L'Acte pour la constatation de l'agresseur*, intégralement inspiré des propositions de la délégation belge (proposition *Bourquin*) (18).

3° *Un projet de Pacte européen de sécurité*, qui était destiné à remplacer l'article 6 du projet de Convention britannique du désarmement (19). A ces trois documents est joint un rapport du Comité, présenté par M. Politis à la Commission Générale, à la 63^e séance du 24 mai 1933.

L'importance du rapport est extrême pour l'explication et l'interprétation exacte de ces documents.

L'Acte relatif à la définition de l'agression fut l'objet de longues et passionnées discussions au sein de la Commission. Les détracteurs étaient presque tout aussi nombreux que les partisans. L'accord ne put se faire, notamment à cause de la résistance opposée par les délégués de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de l'Allemagne. D'ailleurs, même si le texte avait été adopté, son entrée en vigueur aurait été hypothétique, puisqu'elle se trouvait subordonnée à l'existence de la Convention générale de désarmement, dont il devait faire *partie intégrante*. (V. art. 3, de l'Acte.)

Mais, l'idée lancée de Genève ne resta pas sans résultats pratiques.

Lors de la Conférence économique mondiale qui avait lieu à Londres, M. Titulesco reprit le projet échoué devant la Conférence du désarmement et par des négociations actives et habilement menées, il sut lui insuffler une vie nouvelle par la conclusion des fameuses conventions de Londres qui introduisaient ainsi, pour la première fois, dans le Droit positif, le texte d'une définition de l'agression si nécessaire pour l'ensemble de l'organisation de la sécurité.

« ... Les conventions de Londres, » affirme M. *Le Fur*, et dans ce sens se prononce la majorité des juristes,

(18) Doc. Conf. D. C. G., 108. Annexe III. V. Documents Conf. Désarm., vol. II, p. 684.

(19) Doc. Conf. D. C. G., 108 (a).

« ... marquent une étape des plus importantes dans le développement du Droit international, car c'est pour la première fois qu'un traité donne une définition précise de l'agression (20). »

Les Conventions de Londres sont au nombre de trois et non pas deux, comme on a coutume de le dire :

1^o *Convention du 3 juillet 1933* (No. enreg. 3391) ouverte aux États voisins de l'U. R. S. S. et signée par neufs États : l'U. R. S. S. d'une part, et l'Afghanistan, l'Esthonie, la Finlande (21), la Lettonie, la Perse, la Pologne, la Roumanie et la Turquie. C'est une convention à caractère purement régional.

2^o *Convention du 4 juillet 1933* (No enreg. 3414) ouverte à l'adhésion de tout État et qui lie la Petite Entente, c'est-à-dire la Roumanie, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, et l'U. R. S. S. et la Turquie. Cette convention a un caractère universel et contient une clause générale d'adhésion pour tout État.

3^o *Convention du 5 juillet 1933* (No enreg. 3405) conclue entre la Lithuanie et l'U. R. S. S.

Toutes ces conventions sont pareilles ; leur texte est identique sauf pour la seconde, celle du 4 juillet 1933 à caractère universel, qui a, en plus, la clause d'accession pour tous les États du monde (22).

Les Conventions comprennent, toutes, l'Acte relatif à la définition de l'agresseur, dans son intégralité, et le Protocole annexé à l'article 2 de cet Acte et qui dans les Conventions était devenu l'article 3. Ce protocole avait pour but de préciser certaines circonstances qui ne pourraient jamais justifier une agression.

(20) V. *Les Conventions de Londres (1933) et la définition de l'agression*, article paru dans la *Revue de Droit international* (Sottile), Genève 1933, p. 182.

(21) La Finlande y accéda le 22 juillet par une déclaration remise au Commissaire soviétique aux Affaires étrangères, par son chargé d'affaires à Moscou. Par cette note, la Finlande se réservait notamment la liberté d'action en ce qui concerne la signature d'une convention dans ce sens, d'un caractère plus général.

(22) V. Le texte des Conventions à l'annexe I. du présent ouvrage.

Ces Conventions ne diffèrent de l'Acte que par quelque termes du Préambule qui sont en quelque sorte différents. Nous verrons plus loin en quoi consiste cette différence et quelles peuvent en être les conséquences.

C'est de l'analyse juridique des Conventions de Londres que nous nous occuperons maintenant, mais implicitement c'est l'Acte même pour la définition de l'agresseur qui sera étudié. Ceci d'autant plus que les Conventions commencent, dans leur article 1^{er}, par fixer le principe de l'intégration dans ces accords du rapport du Comité pour les questions de Sécurité du 24 mai 1933 (rapport Politis), tant en ce qui concerne l'explication que l'interprétation et l'acception juridique de l'agression.

V. — *Analyse juridique.*

La définition consacrée par les accords de Londres énumère à titre limitatif, *cinq faits* dont chacun, s'il était perpétré par un État signataire, constituerait un acte d'agression. Ces faits sont les suivants :

1^o La *déclaration de guerre*.

2^o L'*invasion* par les forces armées d'un État, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre État.

3^o L'*attaque* par les forces terrestres, navales ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires ou des aéronefs d'un autre État.

4^o Le *blocus naval* des côtes ou des ports d'un autre État.

5^o L'*appui donné à des bandes armées* qui, formées sur le territoire d'un État auront envahi le territoire d'un autre État, ou le refus, malgré la demande de l'État envahi de prendre sur son propre territoire, toutes les mesures en son pouvoir pour priver lesdites bandes de toute aide ou protection.

Agresseur serait, aux termes de l'article 2 des Conventions, l'État qui aurait le premier commis l'une des cinq actions ci-dessus citées. En vérité, il se peut que lorsque un conflit international éclate, on commette de part et

d'autre des faits, qui peuvent être qualifiés d'agression. C'est pourquoi, pour pouvoir sortir de cette complication, la définition propose que sera tenu pour agresseur seulement l'État qui le premier aurait eu recours à l'un des actes qu'elle prévoit. Les actes de l'autre partie seront la conséquence de l'idée de légitime défense.

Le rapport de M. Politis s'exprime très clairement sur cette question :

« Il est bien spécifié que l'État qui sera reconnu agresseur est celui qui, le premier, aura commis un des faits d'agression. Ainsi, si les forces armées d'un État envahissent, le territoire d'un autre État, ce dernier État pourra déclarer la guerre à l'État envahisseur ou envahir à son tour son territoire sans qu'il soit considéré lui-même comme agresseur. L'ordre chronologique des faits est ici déterminant. » Ceci cadre parfaitement avec la conception qu'on doit se faire de l'agression considérée en tant que première attaque, que nous avons développée au cours de cette étude. (V. notamment supra, Chap. I, Sect. I.)

Il ne faut cependant pas se cacher, en toute honnêteté, qu'il y a certaine difficulté à établir, dans la pratique, qui est le premier qui s'est adonné à l'acte agressif, et ceci autant en Droit international qu'en Droit interne. Mais ici — comme dans toute loi interne — c'est le principe qui intéresse.

La loi énonce le principe et c'est aux organes d'application qu'incombrera la tâche de l'appliquer et de résoudre les difficultés que la pratique peut faire surgir. Le principe consacré par la loi ne peut se trouver infirmé du fait qu'il y a une certaine difficulté d'application. Procédons, maintenant que nous avons vu quels sont les faits constitutifs de l'acte d'agression, à l'analyse juridique de ces faits et aux différentes interprétations, critiques ou controverses auxquelles ils peuvent se prêter.

1^o Observant l'ordre établi par la Définition, nous sommes amenés à considérer la *déclaration de guerre*. Du rapport de M. Politis se dégage nettement qu'on a hésité

avant de faire figurer la déclaration de guerre parmi les critères d'agression. Cependant, malgré qu'elle n'a peut-être pas les caractères d'une agression caractérisée, il faut toutefois la considérer comme telle, puisque généralement une déclaration de guerre est immédiatement suivie d'actes d'hostilités qui, eux, auront bien le caractère évident d'acte d'agression. Mais, présentement, les déclarations de guerre proprement dites se font de plus en plus rares. Les États se bornent à poursuivre une guerre *de facto* sans déclarer *de jure* la guerre. C'est ainsi qu'il advint dans le conflit sino-japonais ; de même pour le conflit bolivo-paraguayen, la première déclaration de guerre, celle du Paraguay, étant intervenue bien après le commencement des hostilités ; et l'exemple le plus récent c'est celui de l'Italie, qui entreprit les opérations guerrières contre l'Éthiopie, sans avoir procédé à une déclaration de guerre.

2^o *L'invasion* du territoire c'est le fait qui constitue essentiellement une agression, même non précédé d'une déclaration de guerre.

Mais que faut-il entendre par invasion ?

Par ce terme, il faut entendre, dans son acception courante, le franchissement des frontières d'un État par l'armée d'un autre État et l'accomplissement d'actes de guerre sur le territoire de l'État dont les frontières ont été violées.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que ce cas d'agression se trouve consacré, en tant que critère d'agression, par le Message du 16 mai 1933 que le Président *Roosevelt* avait adressé aux chefs de tous les États participant à la Conférence monétaire et économique mondiale qui devait avoir lieu en juin 1933, ainsi qu'à la Conférence du désarmement qui justement siégeait à Genève. Ce message était un appel en faveur de la paix et de l'union de tous les efforts, afin que, politiquement et économiquement, on arrivât à « substituer l'ordre au chaos actuel. »

En dehors des suggestions relatives à une réduction rapide et pratique des armements, il y avait dans le message *Roosevelt* une suggestion particulièrement propre à retenir

l'attention et qui par sa nature touche à notre sujet : la conclusion d'un *pacte solennel et précis de non-agression*.

« Que toutes les nations du monde signent un pacte solennel et précis de non-agression ;

« Qu'elles réaffirment solennellement les obligations qu'elles ont contractées de limiter et de réduire leurs armements et à condition que ces obligations soient fidèlement observées par toutes les Puissances signataires, qu'elles conviennent individuellement de *n'envoyer aucune force armée de quelque nature que ce soit au delà de leurs frontières*. »

Cet appel, adressé aux peuples, en vue de conclure un engagement de non-agression, arrivé en pleine Conférence du désarmement quand on cherchait à se mettre d'accord sur la notion précise de l'agression, fut très à propos et marqua un heureux effort pratique dans ce sens.

Ce qui est encore important pour la question, c'est que le Président Roosevelt, chercha à donner dans son message un signe objectif pour caractériser l'agression, à savoir l'invasion, c'est-à-dire *la violation des frontières*, manifestée par la pénétration des forces armées d'un État sur le territoire d'un autre État. Ce critère se trouve être en parfaite concordance avec celui que la *Définition de l'agression* devait proposer au point 2, c'est-à-dire l'invasion.

On a vu que l'invasion se rapporte au territoire d'un État. Que faut-il entendre par *territoire* ? Le texte de l'Acte relatif à la Définition est muet là-dessus. Il faut aller trouver l'explication dans le rapport Politis :

« L'acte d'invasion constitue essentiellement un acte d'agression, indépendamment de toute déclaration de guerre. Par *territoire*, il faut ici entendre le territoire sur lequel un Etat exerce en fait son autorité. »

Cette phrase du rapport doit encore, pour une parfaite élucidation de la question, être complétée par les déclarations faites à ce propos par le rapporteur même, M. Politis, en réponse à une question du délégué espagnol, M. de Madridaga (69^e séance, Commis. Génér. du 29 mai 1933) :

« Cette phrase n'a pas pour but de légitimer une occupation illégale, mais uniquement *de protéger, contre toute action de force, une possession paisible, alors même que les titres juridiques sur lesquels elle se fonde pourraient être d'avenir contestés.* »

Pour notre part, nous voyons cette question bien claire et élucidée de façon complète par la phrase du rapport Politis qui, rappelons-le, conformément à l'article 1^{er}, des Conventions de Londres, en fait partie intégrante ; si des doutes pouvaient jamais en subsister, les déclarations de M. Politis, ci-dessus mentionnées, les réduisent à néant.

Donc, au sens des Conventions de Londres, par territoire il faut entendre le territoire sur lequel les États exercent en fait leur souveraineté. C'est une formule des plus heureuses qui fait disparaître toute controverse juridique relativement à l'intégrité territoriale des États signataires (23) et apporte une précision nécessaire à la notion d'intégrité territoriale et d'indépendance politique de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations. La question de la Bessarabie dont la légitimité de la possession par la Roumanie était contestée par l'U. R. S. S. et était pour ces deux pays sujet de controverse et de litige se trouve implicitement résolue par cette formule.

Nous ne pouvons nous occuper, dans le cadre de cette étude, de la question de la valeur juridique de l'annexion de la Besssarabie à la Roumanie (24). Disons toutefois, qu'en dehors des droits historiques incontestables de la Roumanie, à laquelle cette province, fut illicitement et injustement ravie à deux reprises, en 1812 et en 1878, et en dehors de la structure ethnique de la population bessarabienne, en grande majorité roumaine, l'annexion de cette ancienne province moldave (l'Alsace-Lorraine roumaine) à la patrie-mère, ayant été consacrée par les deux votes du

(23) V. Le Fur : *Les Conventions de Londres*, etc. . . . article cité p. 183.

(24) Pour cette question consulter : Georges Sofronie : *Plebiscitul international*, Bucarest 1924 et Alex. Boldur : *La Bessarabie et les relations russo-roumaines*. — *La question bessarabienne et le Droit international*, Paris, 1927.

27 mars et 27 novembre 1918 de l'Assemblée bessarabienne (Sfatul Tarii) appelée à se prononcer sur ce problème, est donc d'une validité et légitimité parfaites qu'on ne pourrait en toute bonne foi contester.

L'Union Soviétique n'a cependant cessé, pendant plus de quinze ans, d'affirmer que cette annexion n'était qu'un pur acte de force de la part de la Roumanie et qu'elle entendait garder intacts ses droits et prétentions sur la Bessarabie.

« L'annexion de la Bessarabie, » affirmait le Gouvernement soviétique, dans sa note du 17 mars 1927, en réponse à la note italienne du 7 mars 1927 par laquelle le gouvernement italien faisait connaître la ratification du Traité du 28 octobre 1920 relatif à l'attribution de la Bessarabie à la Roumanie, « constitue un acte de pure violence et le protocole du 28 octobre 1920 actuellement ratifié par l'Italie et conclu sans la participation de l'U. R. S. S. et sans le consentement de la population de la Bessarabie n'est à ses yeux *qu'un acte dénué de valeur juridique*(25). »

Sans vouloir entrer dans la discussion du bien fondé de ces revendications qui ne résisteraient que difficilement à l'argumentation qu'on peut leur opposer du côté roumain, faisons seulement remarquer que de tels propos ne pourraient plus être tenus maintenant par l'U. R. S. S., à la suite des Conventions de Londres.

La thèse soviétique, bien que faible même avant, ne trouve plus, après la signature de ces accords, aucun appui juridique.

En vertu des Conventions signées à Londres qui — on l'a vu plus haut — tiennent pour territoire, le territoire sur lequel un État exerce de fait son autorité, indépendamment de toute controverse juridique, l'Union Soviétique ne pourra s'adonner à un acte d'agression à l'égard du territoire bessarabien, sous prétexte que c'est d'un territoire soviétique qu'elle n'a cessé de revendiquer qu'il s'agit, sans risquer de se voir considérée pour agresseur et subir les conséquences qui peuvent en découler.

(25) V. R. D. I. (de La Pradelle), année 1927. pp. 442-443.

La question de la légitimité de l'annexion de la Bessarabie se trouve de la sorte réglée et les Droits imprescriptibles de la Roumanie sur cette province sont définitivement, quoique implicitement, reconnus du côté soviétique. Cette interprétation se trouve corroborée par les déclarations que M. *Titulesco*, Ministre des Affaires étrangères de Roumanie, fit devant la Chambre des Députés à la séance du 4 avril 1934 :

« Les conventions de Londres attestent qu'elles sont faites dans le but d'assurer à tous les peuples l'inviolabilité du territoire de leurs pays et les parties signataires conviennent que par territoire on entende le territoire sur lequel un État exerce présentement son autorité. »

Pourtant cette interprétation qui, à notre avis, est si claire, a été dénoncée comme insuffisante à la tribune même du Parlement roumain. M. *Georges Bratianu*, président d'une fraction dissidente du parti libéral, se faisant l'écho de cette opinion, déplorait l'insuffisance de cette formule pour régler la question du territoire bessarabien, tant dans les Conventions de Londres que dans les lettres échangées le 9 juin 1934 entre M. *Litvinoff* et *Titulesco* en vue de la reprise des relations régulières entre les deux pays. La formule des lettres échangées, faisait remarquer M. G. Bratianu à la séance de la Chambre des Députés, du 28 juin 1934 (26), ne contenaient que le terme de *souveraineté* sans nullement préciser la notion de territoire, ce qui était de nature à entretenir une équivoque et un état de déséquilibre entre la situation de la Roumanie et celle des autres États voisins de l'U. R. S. S.

Le passage des lettres diplomatiques du 9 juin 1934, visé par la critique de M. Bratianu, est le suivant :

« Les deux Gouvernements de nos deux pays se garantissent mutuellement le plein et entier respect de la *souveraineté* de chacun de nos États et l'abstention de toute immixtion directe ou indirecte dans les affaires intérieures et dans le développement de

(26) *Monitorul Oficial*, n° du 12 juillet 1934.

chacun d'eux, et notamment de toute agitation, propagande et de toute espèce d'intervention ou bien de soutien de celles-ci (27). »

Laissons là cette question, qui, à notre sens, se trouve tranchée par l'interprétation et les arguments développés plus haut, et revenons, après cette longue digression, à l'étude de ce deuxième critère d'agression qu'est l'invasion.

Disons, qu'une simple incursion d'une patrouille ou d'un petit détachement poursuivant des malfaiteurs ou des déserteurs, en un mot, ce qu'on appelle les « incidents de frontières » ne peuvent être tenus pour « envahissement » justificatif du fait d'agression. L'envahissement suppose une ampleur que les faits cités plus haut n'en ont pas.

Dans ce sens se prononce le protocole annexé à l'article 2 de l'*Acte relatif*, etc..., qui énumère parmi les faits qui ne pourront être considérés comme justificatifs d'une agression les « incidents de frontière ne rentrant pas dans un des cas d'agression indiqués dans l'article 1^{er}. » (V. Protocole annexé, point B, dernière phrase.)

En ce qui concerne le survol d'un territoire par des avions militaires, il faut conclure qu'il y aura invasion, s'il ne s'agit pas d'un simple fait isolé mais d'une action concertée, dont le but d'attaque ne fait pas de doute.

M. Giraud (28) juge nécessaire que pour qu'il y ait agression, il faudrait que le survol soit suivi d'atterrissage et débarquement de forces armées.

Ce critère de l'agression : l'*invasion*, est très combattu notamment par les militaires qui soutiennent qu'un pays, tout en ayant une attitude pacifique serait obligé d'attaquer le premier à cause de sa mauvaise position stratégique, afin de prévenir une défaite certaine, s'il attendait que l'agression du pays adverse se produise. Récemment encore, à la Commission Générale de la Conférence du désarmement (69^e séance, 29 mai 1933), M. de Madariaga

(27) V. Documentation internationale, n° 4, 1934.

(28) *Op. cit.*, p. 780.

parlant, à propos de la définition de l'agression, des travaux de la Commission temp. mixte (1923), disait :

« Cette idée de définir l'agression comme une invasion a, tout de suite, été rejetée d'une façon assez violente par tous les experts militaires qui collaboraient alors au désarmement, car ils ont estimé qu'on pouvait très bien imaginer des pays dont les frontières seraient tracées d'une façon si défavorable que, tout en ayant une politique foncièrement pacifique et une organisation militaire foncièrement défensive, ils se verraient obligés de prendre les devants, au point de vue militaire, pour éviter l'écrasement total par un pays essentiellement agressif, qui préparerait une agression foudroyante (29) ».

Nous avons vu au cours de ce travail, ce qu'il fallait penser et retenir d'une théorie si dangereuse, se prêtant à tous les prétextes et à toutes les extensions abusives et qui partant est, à notre sens, inadmissible.

3^o Le troisième fait d'agression : l'*attaque* des navires ou aéronefs d'un État se distingue du fait envisagé précédemment, parce qu'il se peut que sans qu'il y ait invasion, c'est-à-dire invasion du territoire, un État procède à un tir d'artillerie ou bombardement naval ou aérien. Les explications du rapport Politis en font foi :

« Cette hypothèse est distincte de la précédente. En effet, il n'y a pas pénétration des forces armées sur le territoire de l'État attaqué, mais ce territoire est soumis à un tir d'artillerie, de mousqueterie, à un bombardement par avion... »

Il a été précisé dans les discussions qui ont eu lieu au sein du Comité qu'il ne fallait pas que les aéronefs ou les navires qui s'adonnent au bombardement fassent partie de la force armée de l'État. Il y aurait agression même si ces navires ou avions n'auraient pas le caractère militaire et appartiendraient à des particuliers.

Le rapport s'exprime, à ce point de vue, de la façon suivante :

(29) V. Procès-verbal Commission générale, p. 547.

« Pour ce qui est des navires ou aéronefs d'un autre État, on n'a pas distingué suivant que ces navires ou aéronefs seraient des navires ou aéronefs faisant partie des forces armées de l'État ou qu'ils seraient des navires ou aéronefs de caractère non militaire appartenant soit à l'État, soit à ses ressortissants. »

Pour qu'on soit en présence de ce fait d'agression, il faut qu'il s'agisse d'une opération militaire voulue et délibérée (30) et non simplement d'un fait isolé (quelques coups de fusils) ou involontaire, ou commis par mégarde.

M. Giraud (31) se demande où cette attaque devra-t-elle se produire pour constituer une agression et exprime là-dessus sa conviction que dans l'esprit de l'*Acte relatif*, etc..., qui « vise essentiellement l'emploi de la force hors du territoire national », l'attaque dirigée par un État contre un « navire quelconque se trouvant dans ses ports ou dans ses eaux territoriales », ou contre « un avion survolant son territoire » ne devrait pas être considérée comme un fait d'agression, parce qu'il n'y a pas emploi de la force en dehors du territoire national.

Nous ne pouvons suivre M. Giraud dans son opinion, car il nous semble, à notre sens, que la réponse va de soi et s'il n'y a pas dans le rapport de plus amples précisions c'est parce que cela semblait assez clair, *qu'indifféremment du lieu où se trouveraient l'aéronef ou le navire* d'un État, il y aurait agression de la part de l'État dont ils seraient l'objet d'une attaque. Le navire ou l'aéronef sont comme des parcelles du territoire de l'État auquel ils appartiennent et partant, une attaque dirigée contre ce navire ou cet aéronef doit être considérée comme visant et touchant directement l'État même.

4^o Le *blocus naval* des côtes ou des ports est le 4^e fait caractérisé par la définition comme agression. C'est du blocus pacifique qu'il s'agit là. C'est incontestablement une mesure de force (le rapport dit : « un acte mettant en

(30) V. E. Giraud, : *Op. cit.*, p. 781.

(31) *idem*, p. 781.

jeu la force matérielle à l'égard d'un autre État »), qui quoique pacifique au début et ne conduisant pas nécessairement à la guerre, peut toutefois conduire parfois à la guerre si l'État qui en est l'objet riposte.

Le Comité pour les questions de sécurité adopta le blocus parmi les actes d'agression après certaines objections, dont il est fait mention dans le rapport Politis. (V. le point 26 du rapport.)

Signalons toutefois qu'il fait défaut de la définition de l'agresseur contenue dans le Pacte européen de sécurité élaboré par le même comité. On trouve les raisons de cette différence entre les deux documents, développées dans les déclarations que M. Politis fit devant la Commission Générale, en réponse à la remarque que faisait là-dessus le délégué allemand, M. *Nadolnyi* (V. 69^e séance, Commis. Génér. 29 mai 1933, p. 555) :

« Si entre les deux actes, il y a une différence dans l'énumération des actions d'agression, cela tient au fait que ces deux actes n'ont pas exactement le même but. Celui que la Commission examine énumère les actes d'agression d'une manière générale sans en tirer aucune conséquence pratique, tandis que le Pacte de sécurité européen énumère les actes en vue d'une conséquence pratique déterminée, c'est-à-dire l'emploi de l'assistance mutuelle, qui serait stipulée de la sorte ; il est clair que, si l'on a pu allonger la liste dans le premier acte parce que cela n'a aucune importance générale et ne conduit pas à des conséquences pratiques très précises, on a dû, au contraire, dans le second acte, limiter cette liste et ne retenir que les cas les plus caractéristiques, dont l'accomplissement appellerait, d'une manière plus certaine, plus légitime, l'emploi de l'assistance mutuelle. »

Dans ce sens se prononce également le rapport dans sa partie concernant le Pacte européen de sécurité (V. rapport point 79) :

« Le quatrième fait mentionné par l'acte précité, à savoir l'établissement d'un blocus naval des côtes ou des ports d'un autre État, n'a pas été retenu : il a paru que ce fait ne devait pas être considéré comme devant dans tous les cas, provoquer le déclenchement de l'assistance. »

Comme très justement le fait remarquer M. *Giraud* (32), il y a là un cas où les deux notions : d'agression et d'assistance, ne coïncident pas exactement.

5° Le cinquième fait : *l'appui donné par un État aux bandes armées* qui envahissent le territoire d'un autre État présente un caractère de nouveauté. Celui-ci ne figurerait pas dans la proposition soviétique. (Cette proposition comprenait bien, elle aussi, cinq faits, mais le Comité procéda à leur regroupement et fondant le quatrième fait dans le deuxième, les réduisit de la sorte, dans l'*Acte relatif*, etc., aux quatre faits ci-dessus envisagés, hormis le cinquième qui constitue l'apport original du Comité.) Il y a pour ce dernier cas deux hypothèses à envisager :

Première hypothèse : l'agression est constituée par le concours apporté par un État pour que des bandes armées puissent envahir le territoire d'un autre État. Il y aurait là de la part de l'État une faute à caractère positif, une faute *in committing* comprenant des faits positifs tels le ravitaillement, la fourniture d'armements, etc., ou bien un appui moral (l'encouragement).

Deuxième hypothèse : refus de cet État de prendre les mesures nécessaires pour priver « de toute aide ou protection » les bandes armées qui envahissent le territoire d'un autre État. La faute sera dans ce cas *in omittendo*, elle consistera en un fait négatif manifesté par l'abstention de l'État de prendre les mesures nécessaires. Mais quelles sont ces mesures ? L'acte dit : « toutes les mesures en son pouvoir. » Le rapport est plus explicite là-dessus en affirmant que l'action d'un État à cet égard doit consister à prendre « les mesures qu'il pouvait pratiquement prendre pour réprimer l'activité des bandes armées. Dans chaque espèce, il s'agira de déterminer, en fait, quelles sont ces mesures. » On peut cependant envisager l'hypothèse d'un État qui, malgré toute sa bonne volonté de prendre toutes les mesures possibles afin de

(32) *Op. cit.*, p. 782, en note.

réprimer ces bandes qui attaquent le territoire d'un État voisin, n'y parvient pas, soit à cause de l'inorganisation étatique, soit par suite du manque d'autorité et l'insuffisance des moyens de répression(33). C'est une hypothèse qui trouve une brûlante actualité dans le cas de l'Éthiopie qui à cause de l'inorganisation du pays et de l'impuissance du pouvoir central ne peut prendre les mesures nécessaires pour réprimer l'activité des bandes qui attaquent parfois le territoire des colonies voisines italiennes. On peut légitimement se demander si dans l'hypothèse envisagée plus haut, l'État qui est l'objet de ces attaques, devant la carence de l'État impuissant à contrecarrer la formation et l'activité de ces bandes, n'est pas justifié de prendre lui-même les mesures nécessaires et demander à ce qu'on le laisse pénétrer sur le territoire de son voisin. La question ne laisse pas d'être d'une délicatesse extrême. A notre avis, il faudra faire une distinction : l'État qui est l'objet de ces attaques pourra prendre toutes les mesures nécessaires sur son propre territoire. Quant à passer sur le territoire de l'autre État afin de substituer son action répressive à celle de ce dernier État, on doit convenir qu'on ne saurait admettre qu'il puisse le faire qu'avec le consentement de cet État. Mais, de toute façon, un État ne pourra substituer son action de police à celle d'un autre État sans le consentement de ce dernier, sous peine de risquer d'être qualifié d'agresseur, conformément au deuxième critère de la *Définition : l'invasion*, malgré le but qui justifierait son action.

Il y aurait eu encore un *sixième cas d'agression* qui figurerait au quatrième point de la proposition Soviétique, mais que le Comité pour les questions de sécurité repoussa. Il s'agissait de l'hypothèse où les forces armées, qui ayant pénétré sur le territoire d'un État avec l'autorisation de ce dernier, auraient violé par la suite, les conditions de l'autorisation.

Un cas qui ne laisserait pas d'être très épineux, mais que

(33) V. E. Giraud *Op. cit.*, p. 784.

justement en raison de sa complexité ne pouvait être mentionné par la Définition est celui lorsqu'une frontière étant mal définie deux États se contestent les droits sur un territoire, alléguant, chacun de son côté, que le territoire leur appartient. Dans ce cas, lequel de ces deux États serait agresseur si la bataille s'engage sur ce territoire, puisque les deux prétendent que c'est le leur et partant il n'y aurait pas agression extérieure puisqu'ils ne font que défendre leur territoire. C'est ce qui est advenu dans le conflit entre la Bolivie et le Paraguay.

VI. — *Le Protocole annexé à l'article 2 de l'Acte et les questions de la menace d'agression, de la provocation et des représailles.*

L'acte pour la Définition de l'agresseur et les Conventions de Londres, après avoir élucidé le problème de la définition des cas d'agression, l'un des problèmes les plus difficiles du Droit des Gens, ne s'arrêtèrent pas là.

L'article 2 de l'Acte (Art. 3 des Conventions) a pour but de préciser encore mieux le système, en édictant la règle que nulle considération, de quelque ordre qu'elle soit : militaire, politique, économique ou autre, ne peut justifier les faits visés dans l'article premier.

Cet article 2 trouve une parfaite précision dans le Protocole qui y est annexé.

Ce Protocole, qui correspond au désir manifesté par la délégation soviétique, au sein du Comité pour les questions de sécurité, de voir précisée, à titre au moins d'illustration une série des cas les plus concrets qui pourraient être invoqués comme justification de l'acte agressif, n'est en définitive qu'un regroupement des cas d'application figurant dans le projet soviétique primitif.

Il y en a quelques-uns d'omis, tel par exemple le danger provenant pour un État de la mobilisation des forces armées d'un autre État ; certains autres ont été englobés dans des formules plus générales. La liste de ces cas est

énonciative et non pas limitative. Dans ce sens s'exprime le rapport *Politis* :

« Ce protocole qui fait corps avec l'acte, n'a pour but que d'illustrer la portée de l'article 2. Il énonce les principaux cas où les États auraient pu, dans la situation du Droit international antérieure au Pacte de Paris et au Pacte de la Société des Nations se croire autorisés à recourir à des mesures de force contre un État, mais il est évident que ces *énonciations* n'ont pas pour effet de restreindre, en quelque manière que ce soit, la portée de la formule générale de l'article 2. »

De même les déclarations du délégué soviétique, M. *Dovgalevski*, dans le sens, que le protocole annexé à l'article 2 « donne une liste non limitative, à titre indicatif (34). »

Les actes prévus dans le Protocole ne peuvent être constitutifs d'agression. Bien entendu, ces actes, sont loin d'être des actes licites ; contre eux, l'État qui s'y trouve visé aura le recours aux voies juridictionnelles du droit des gens. Le but du Protocole n'est que de les écarter comme prétextes pouvant légitimer une agression (35).

« Par ailleurs », poursuit le rapport, « le Protocole prend soin de spécifier que les violations du droit des gens qui ne pourraient justifier à l'égard de l'État qui en serait l'auteur l'emploi des mesures de force définies comme actes d'agression, énumérées à l'article 1^{er}, ne sauraient par là être légitimées. L'État qui se plaindra de violations du Droit international aura à sa disposition pour redresser les torts dont il se prétendra victime le recours éventuel à des procédures de règlement pacifique et, le cas échéant, il pourra employer des moyens de pression, telle que rupture des relations diplomatiques économiques et autres, qui ne constituent pas des mesures de force. »

Par l'article 2 et le Protocole, les questions de la *menace d'agression*, de la *provocation* et des *représailles* trouvent leur solution.

(34) V. Procès-verbal Commission générale, p. 511, 65^e séance.

(35) Signalons toutefois que la délégation française a fait, au sein du Comité pour les questions de sécurité, une réserve concernant l'opportunité et les termes du Protocole.

En ce qui concerne *la menace d'agression*, l'Acte et par tant les Conventions de Londres n'emploie nulle part ce terme et il n'y est apparemment rien dit de précis à ce sujet.

Mais il y a cet article 2 qui prévoit qu'aucune considération d'ordre politique, économique, militaire ou autre ne pourra servir d'excuse ou de justification de l'agression. Or, à notre sens, on a voulu englober dans ces termes aussi l'hypothèse de la menace d'agression qui ne pourrait justifier une attaque anticipée de l'État qui se croit l'objet d'une telle menace.

En cas de menace d'agression, on fera jouer la procédure de l'article 11 du Pacte de la Société des Nations vers lequel tous les juristes ont actuellement les regards fanatiquement tournés ; ce sera au Conseil de prendre les mesures que commandent les circonstances créées par cette « menace d'agression. » Il sera donc prohibé à l'État de prendre les devants et s'adonner à une attaque afin de se prémunir contre une éventuelle agression.

La mobilisation décrétée par un État serait une des menaces d'agression type, pour l'État qui s'en croit ou en est réellement l'objet ; mais même une telle menace ne saurait constituer une excuse pour une attaque offensive. Il ne faut pas croire que nous plaidons pour une théorie qui aurait pour conséquence de laisser l'État qui se croit menacé démuni de toute possibilité de résistance devant un éventuel agresseur.

Cet État pourra, s'il se croit dangereusement menacé ou l'objet d'une politique agressive et pleine de risques pour lui, recourir lui aussi au moyen extrême d'une mobilisation partielle ou totale, de manière à ce qu'il puisse répondre efficacement dans l'éventualité d'une agression.

En corrélation avec le problème de la *provocation*, ou mieux avec celui de la *menace d'agression* (notions qui généralement tendent à se confondre en pratique), une question se pose : la *violation des clauses d'un traité international* assurant la sécurité est-ce une menace d'agression

et, si c'en est une, quelle doit être l'attitude de l'État qui s'en estime visé et celle des autres États ?

Qu'une telle violation constitue une menace d'agression, c'est évident et ceci ne saurait faire aucun doute.

Cette question trouva une actualité renouvelée, en mars dernier, par la situation créée par la loi allemande du 16 mars 1935 qui rétablissait le service militaire général et obligatoire et réorganisait l'armée allemande, en dépit des dispositions restrictives du Traité de Versailles.

Il s'agissait bien là d'une menace à la sécurité européenne et le Gouvernement français ne manqua pas d'en saisir le Conseil de la Société des Nations, en vertu de l'article 11, alinéa 2 du Pacte.

Le Conseil de la Société des Nations, saisi de la question affirmait nettement dans sa résolution du 17 avril que la loi militaire allemande du 16 mars 1935, votée au mépris des engagements internationaux, « devait nécessairement apparaître comme une menace contre la sécurité européenne. » (V. Documentation Internationale, n° 15, mai 1925.)

Dans le même sens, s'était également prononcé le Gouvernement français, dans son mémorandum du 9 avril 1935 adressé au Secrétaire général de la Société des Nations. (V. Documentation Internationale, n° 15, mai 1929.)

Donc, la violation des engagements internationaux, notamment des clauses organisant la sécurité internationale — telles les clauses d'ordre militaire du Traité de Versailles — peut constituer une menace d'agression.

Quelle devra être l'attitude des autres États à l'égard de l'État qui a violé le traité ?

La réponse on peut la trouver dans un document diplomatique des plus récents, dont nous eûmes déjà à nous occuper, à savoir la note britannique du 26 septembre 1935.

« Il est de toute évidence », affirme *Sir Samuel Hoare* dans cette note, « que la procédure de l'article 16 du Pacte, qui vise un acte

positif d'agression non provoquée n'est pas applicable à l'acte négatif consistant à ne pas exécuter les termes d'un traité.»

A notre avis, il faut faire, à ce propos, une distinction entre violation des clauses d'un traité visant la sécurité internationale et violation des clauses d'autre nature.

On n'aura pas à s'occuper de la dernière hypothèse puisque de telles violations ne peuvent être constitutives d'une menace d'agression. Elles pourraient faire l'objet de mesures de rétorsion ou de représailles non militaires de la part des États qui en seront atteints.

C'est la première hypothèse qui est de nature à retenir notre attention du point de vue qui nous intéresse. Comme il s'agit d'une menace d'agression, l'idée d'une réaction immédiate de la part des autres États s'impose, mais notons bien, cette réaction ne devra pas être de la même nature et de la même envergure que celle prévue par l'article 16 du Pacte qui vise les sanctions à appliquer à un État agresseur.

Dans notre cas, il n'est question que d'une menace d'agression.

Dans l'état actuel du Droit international, c'est au Conseil de s'en saisir, en vertu de l'article 10 ou de l'article 11 et de pourvoir aux mesures à prendre à la suite de la situation créée par la répudiation unilatérale par un État des clauses de sécurité d'un traité, surtout si cette répudiation s'accompagne de mesures propres à trahir de façon indubitable les intentions agressives de cet État, telles la constitution d'armements, l'accumulation de stocks de matières premières nécessaires aux fabrications de guerre.

Les mesures à prendre ne devront cependant pas être celles de l'article 16, dans leur ensemble.

Le mémorandum français du 22 mai 1935 se prononce là-dessus de façon péremptoire :

« Quel que soit le danger qui puisse résulter pour la paix, de la violation d'un engagement international, il ne saurait s'agir, en

principe, d'envisager le recours immédiat à un ensemble de mesures d'une portée aussi grande que celles de l'article 16... »

On pourrait procéder à l'application des moyens de pression de l'ordre économique ou financier, tels ceux prévus dans le mémorandum français du 22 mai 1935, qui a servi de base de discussion au Comité des treize chargé par le Conseil, en vertu de sa résolution du 17 avril 1935, de s'occuper des mesures économiques et financières qui pourraient être appliquées dans le cas où un État, membre ou non de la Société des Nations, mettrait la paix en danger, en répudiant unilatéralement ses obligations internationales.

En ce qui concerne la *provocation* on peut déduire nettement, du même article 2 et du Protocole que, selon la Définition donnée par l'Acte et par les Conventions de Londres, elle ne pourrait plus dorénavant constituer une excuse à une agression. La notion d'agression provoquée ne peut plus avoir de raison d'être dans le système des Conventions de Londres. Le Comité s'est occupé de cette question dans son rapport (V. le passage ci-dessus cité) en préconisant une distinction : Si la provocation consiste dans un des actes interdits, l'État provoqué peut riposter par lui-même et ce ne sera que légitime défense de sa part. (Concernant les limites de l'exercice de la légitime défense, l'Acte et le rapport sont muets ; on peut toutefois convenir comme conforme à l'esprit de ce document, que les hostilités devraient cesser une fois l'agresseur rejeté en dehors du territoire envahi). Si la provocation n'est qu'une attitude illégale si elle se traduit par une violation des règles du droit des gens qui ne réunit pas les éléments d'un acte agressif, alors la partie provoquée de cette manière a le devoir de saisir les organes internationaux par la voie des procédés pacifiques de réglementation des différends. (Relativement à la théorie générale de la provocation nous renvoyons à nos développements. V. *supra* Chap. 1, Sect. I.)

Disons seulement, que la conception selon laquelle on

assimilerait le provocateur à un agresseur était possible dans le Droit international ancien où la guerre était une prérogative indubitablement attachée à la souveraineté. Dans le Droit international nouveau, un acte de provocation ne peut plus être un acte d'agression. Il ne reste toujours qu'un acte de provocation contre lequel il y aura moyen de se prémunir soit au moyen de l'article 11 et des procédures pacifiques appropriées, soit par des mesures analogues à celles du provocateur.

Mais, voilà de la sorte posée la question des *représailles*.

Là, également, de même qu'il en fut pour la provocation et la menace d'agression, la Définition des Conventions de Londres se fit l'écho, des tendances nouvelles du Droit international, qui proscriit de façon générale le recours à la force dans les relations des peuples.

Par représailles, il faut généralement entendre, conformément à la définition, donnée par une résolution de l'Institut de Droit international (Session de Paris, octobre 1934): des mesures de contrainte dérogatoires aux règles ordinaires du droit des gens, prises par un État à la suite d'actes illécites commis à son préjudice par un autre État et ayant pour but d'imposer à celui-ci, au moyen d'un dommage, le respect d'un droit (36).

Rappelons que la doctrine des représailles était, jusqu'à la Résolution de l'Institut de Droit international, objet de controverses (37), quoique la tendance moderne était

(36) V. *Annuaire de l'Institut de Droit international*, année 1934, p. 707.

(37) La pratique du Droit international connu dans cette matière, ces dernières années, une application retentissante par la célèbre *Affaire de Corfou de 1923*. Cet incident consiste dans l'occupation de l'île de Corfou (territoire grec) par des troupes italiennes, à la suite de l'assassinat, par des inconnus, le 27 août 1923, près de Janina, des délégués italiens participant à la Commission de délimitation de la frontière greco-albanaise. Le gouvernement hellène en fut rendu responsable par l'Italie, qui lui imposa par une note diplomatique des conditions très dures pour l'honneur national de la Grèce et que le Gouvernement d'Athènes, en termes très courtois d'ailleurs, se vit obligé de repousser partiellement. Le gouvernement italien, afin d'assurer l'exécution des conditions imposées par sa note, occupa militairement Corfou après un bref bombardement, qui fit quelques victimes. La Grèce saisit le Conseil de la S. D. N. et posa la question si l'on ne se trouvait pas réellement devant un véritable acte

plutôt d'en restreindre le domaine et de les interdire absolument lorsqu'elles impliquent le concours de forces militaires.

La pratique des représailles, pour la solution des conflits, pouvait trouver une justification quand la vie internationale n'était pas arrivée à un suffisant degré d'organisation et quand, comme au ^{xix}^e siècle le droit de guerre était considéré comme l'attribut essentiel de la souveraineté d'un État.

Les États disposant alors d'un droit de guerre illimité, en vertu du principe « qui peut le plus, peut le moins, » il était tout naturel qu'un État pouvait pratiquer les représailles librement et sans aucune restriction.

Les représailles sont en Droit international le correspondant des actes de justice privée dans les rapports entre particuliers, qui eux ont disparu et ont été remplacés par la Justice Publique.

Ainsi il doit en être également sous le régime de la Société des Nations : pour tout conflit international, les procédés pacifiques (conciliation ou arbitrage) doivent prévaloir sur les procédés violents.

L'Institut de Droit international eut à s'occuper de cette question dans sa session de Paris (octobre 1934). Sur un rapport de M. *Politis*, une résolution fut votée, concernant

de guerre impliquant les conséquences qui découleraient de l'art. 16 du Pacte. L'Italie soutenait que l'occupation de l'île était dépourvue de caractère hostile et qu'elle ne fut faite que pour obtenir un gage pour la réalisation de sa requête.

Le Conseil institua le 22 septembre 1923, un comité de dix juristes, présidé par M. *Adatci*, appelé à donner son avis sur les questions de Droit international soulevées par les incidents de Corfou. Le Conseil soumettait au Comité cinq questions, dont une (la 4^e), relative à la compatibilité des « mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre » avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte, « quand elles sont prises par un membre de la S. D. N. contre un autre membre de la Société, sans recours préalable à la procédure prévue dans ces articles? ». Le Comité donna à cette question une réponse qu'on peut qualifier de réponse de Normand. Elle est d'une étonnante ambiguïté :

« Les mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre *peuvent être conciliables ou non*, avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte et il appartient au Conseil, saisi du différend, de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci ».

le « régime des représailles en temps de paix. » L'Institut, dans sa Résolution, établit une distinction entre les *représailles armées* qui sont absolument interdites et qui, si elles ont lieu, doivent être considérées comme des actes d'agression et les *représailles non armées* qui, sous certaines conditions, sont permises, sauf les cas lorsque « le respect du Droit peut être effectivement assuré par des procédures de règlement pacifique. » Les représailles armées, c'est-à-dire les représailles militaires définies comme des mesures qui « comportent le recours à la force sous quelque forme que ce soit, militaire, navale ou aérienne » doivent donc être aussi assimilées aux actes de guerre et tenues pour interdites « dans les mêmes conditions que le recours à la guerre », c'est-à-dire dans tous les cas où la guerre elle-même est interdite par le Pacte Briand-Kellogg.

Les représailles armées, sont à titre indicatif : le blocus d'un port, la saisie de navires de guerre, l'occupation dite pacifique d'un territoire, etc...

En ce qui concerne les *représailles non armées* connues encore sous le nom de représailles juridiques, économiques ou financières telles le séquestre des biens, le boycottage, l'interruption des relations diplomatiques, etc., elles restent possibles mais sous certaines conditions, notamment le recours préalable aux voies de solution pacifique.

En considérant l'ensemble des dispositions des Conventions de Londres : soit celles relatives aux actes constitutifs d'agression, qui, — on l'a vu, — se manifestent en dernière analyse, par des attaques matérielles, indépendamment de leurs but ou intention, soit celles qui ont trait aux considérations qui ne pourront constituer jamais une justification à une agression, on arrive à la conclusion que, d'après ces accords, les représailles militaires sont incompatibles avec la Définition de l'agression qui y est consacrée.

De tels actes, s'ils ont lieu, doivent être considérés comme des actes de guerre, comme des actes d'agression, dont la nature juridique est analogue.

Seules, au sens de la Définition de l'agression, ci-dessus envisagée, les représailles juridiques, économiques ou financières (ce que l'Institut de Droit international appelle du terme générique de représailles non-armées) restent possibles et ne constitueraient pas des agressions. Il faut cependant convenir que, même pour ces représailles, un État ne sera censé de les pratiquer sans avoir épuisé les voies de règlement pacifique.

La Définition de l'agression de 1933 se trouve, donc avoir consacrée, une année avant, la même doctrine que l'Institut de Droit international a adoptée, par la suite dans sa session d'octobre 1934.

VII. — *Réserves édictées par la Définition de l'agression et possibilité d'une certaine élasticité dans son application.*

Les Conventions de Londres, de même que l'Acte relatif à la définition de l'agression du 24 mai 1933, prévoient la clause de la conclusion « sous la réserve des *accords en vigueur* entre les Parties en conflit. »

Cette réserve a pour but de mettre en dehors des règles prévues, les dispositions qui se trouvent dans les accords visés et qui ont trait à la permission, dans certaines hypothèses, des actes qui, selon la Définition, pourraient être considérés comme aggression.

Dans son rapport, M. *Politis* donne, à ce point de vue, principalement comme exemple le Pacte de la Société des Nations en vertu duquel les États peuvent prendre, dans certains cas, des mesures qui pourraient être considérées, suivant la définition, comme des actes d'agression, mais qui, dans l'esprit du Pacte, n'ont pas ce caractère.

Cette réserve vise de même la conciliation de la définition avec les dispositions de la Convention Générale du 26 septembre 1931, en vue de développer les moyens de prévenir la guerre.

Le rapport de M. *Politis*, dans un passage caractéristique,

sauvegarde de façon expresse les dispositions de cette convention, dont le but était de prévoir des mesures de prévention même au cas où un État aurait commis des actes considérés comme critères d'une agression.

Mais pratiquement une telle conciliation est-elle possible? On sait que les articles 2 et 3 de la Convention Générale visent le cas où le territoire d'un État a été l'objet d'une pénétration des forces armées d'un autre État dans des circonstances de nature à ne pas créer l'état de guerre. La Convention donne alors la possibilité de ne pas reconnaître cet État « de plano » coupable, mais d'ouvrir la voie à des moyens de conciliation afin de faire rentrer les choses dans l'ordre normal. Or du fait de l'Acte pour la Définition de l'agresseur, l'invasion est un acte qui stigmatiserait l'État qui l'a perpétrée comme agresseur, *ipso facto*. La contradiction paraîtrait de la sorte évidente et il faudrait conclure que l'application concomittante de ces deux instruments diplomatiques serait difficile en pratique. Dans ce sens s'est prononcé M. Giraud (38) :

« Il semble cependant que les deux conceptions dans une mesure assez large s'excluent et que pour les États qui seraient Parties à la fois à la Convention sur les moyens de prévenir la guerre et à l'acte définissant l'agresseur, ce dernier acte perdrait une notable partie de son importance. »

Mais, comme le fait remarquer M. Giraud même, cette incompatibilité est plutôt de l'ordre théorique, du fait que la Convention Générale n'est pas entrée en vigueur par manque des ratifications nécessaires qui doivent être d'au moins dix. Or la Convention n'a été jusqu'à présent ratifiée que par trois États : La Norvège, les Pays-Bas et le Pérou.

Mais en dehors de la conciliation de la définition avec la Convention Générale, expressément prévue dans le rapport, il y a encore d'autres éléments qui sont de nature à

(38) *Op. cit.*, p. 774.

imprimer une certaine élasticité à l'application des dispositions de la Définition et à lui tempérer l'apparent automatisme.

Cette Définition, ainsi qu'on l'a montré plus haut (au chapitre I, Sect. III), n'est pas d'un automatisme absolu et n'exclut pas la mission des organes internationaux qui auront à l'appliquer.

Il s'agit bien dans les cinq cas prévus, de présomptions d'agression, dont l'autorité internationale, appelée à déterminer l'agresseur, aura à tenir compte invariablement.

Mais il faut bien se garder de conclure que cette définition attirera des sanctions automatiques.

L'État qui en a été victime, bénéficiant de cette présomption d'agression n'aura plus à prouver l'agression ; elle se trouvera prouvée du fait de ces présomptions, à moins de preuve contraire. Il y a encore des cas qui n'ont pas été peut-être englobés (on en a vu deux plus haut) dans cette Définition. Ces cas (très rares), ne rentrant pas dans la définition, ne bénéficieront pas de la force d'une présomption et devront être prouvés ; donc inconvénient sensible par rapport aux cinq présomptions envisagées dans les Conventions de Londres (39).

Il y aura incontestablement dans les cinq cas prévus présomption d'agression, et bien plus, une présomption dans laquelle la majorité des auteurs veut voir une présomption *juris et de jure*, qui n'admettrait pas la preuve du contraire (40).

Il y aura toutefois, toujours des cas où la présomption ne jouera pas, c'est l'hypothèse de la légitime défense et de la réserve des accords en vigueur, cette dernière visant

(39) V. Yepes et Pereira da Silva : *Commentaire du Pacte de la S. D. N. et des Statuts de l'Union Panaméricaine*, Paris, 1934, p. 298.

(40) V. notamment H. Donnedieu de Vabres : *Un traité multilatéral pour la définition de l'agresseur*, dans « l'Année politique française et étrangère », 1933, p. 400. — M. Sibert : *A propos des conventions de Londres*, R. G. D. I. P., 1933, pp. 529-536. — A. Schwarz : *Les systèmes pour la paix et les protocoles de Londres*, Thèse, Poitiers, 1933.

essentiellement les dispositions du Pacte de la Société des Nations relativement aux sanctions collectives.

Ce qu'il faut cependant bien retenir c'est que la Définition ne sera pas, dans aucun cas, d'une application automatique. Il y aura toujours place pour la délibération par des organes internationaux. Il n'est pas moins vrai que le Préambule des Conventions de Londres diffère à ce point de vue du Préambule de l'Acte du 24 mai 1933 qui disait :

« Jugeant utile d'établir *les règles qu'auront à suivre les organismes internationaux appelés à déterminer l'agresseur.* »

Ce passage s'est modifié dans le Préambule des Conventions de Londres de la façon suivante :

« Jugeant utile, dans l'intérêt de la paix générale, de mettre en vigueur entre eux des règles précises définissant l'agression, en attendant que ces dernières deviennent universelles... »

Mais du fait que, dans les Accords de Londres, la stipulation du Préambule de l'Acte du 24 mai 1933 a été modifiée, il ne faudrait pas prématurément conclure à la disparition du rôle des autorités internationales et à l'application rigoureusement automatique des présomptions envisagées, sans qu'aucune délibération intervienne. A l'article 1^{er} de ces conventions, il est dit que l'Acte définissant l'agression et le rapport Politis en font partie intégrante. Or le rapport prévoit expressément la possibilité d'une élasticité à donner à la présomption. Les déclarations verbales du rapporteur devant la Commission Générale, à la séance du 25 mai 1933, corroborent cette interprétation. (V. ces déclarations, *supra*, Chap. I, S. III p. 51)

VIII. — *Critiques formulées contre la Définition de l'agression consacrée par les Conventions de Londres.*

Il ne faut pas croire que la Définition, malgré ses mérites incontestables, ne fut pas l'objet de très vives cri-

tiques au sein même de la Commission Générale. Les critiques qui lui furent prodiguées, notamment par les représentants de la Grande Bretagne et de l'Italie, n'étaient au fond que les objections de principe formulées par les partisans du système souple contre toute Définition de l'agression, et qui furent amplement examinées précédemment. (V. Ch. I, S. III.)

M. *Anthony Eden*, délégué de la Grande-Bretagne, reprenant des arguments précédemment développés par Sir *Austen Chamberlain* à la Chambre des Communes (séance du 24 novembre 1927) et par lord *Cecil* devant le Comité Spécial de la Commission temporaire mixte, 1923) fit valoir, entre autres critiques, principalement celles qui découleraient de la rigidité de la définition.

Les critères adoptés auraient l'inconvénient, affirmait M. Eden, de ne pas tenir compte du fond de la question pour l'appréciation duquel il serait indispensable de connaître l'arrière plan historique.

« Si ce critère était adopté, la détermination de l'agresseur, dans un cas particulier, dépendrait à l'avenir, non pas du fond de la question, pour l'appréciation duquel il est souvent indispensable de connaître l'arrière-plan historique, mais de l'habileté dont ferait preuve l'une ou l'autre Partie en poussant ou en incitant l'autre Partie à accomplir l'un des actes indiqués dans la définition proposée... une telle définition serait de nature à constituer un piège pour l'innocent et une protection pour le coupable (41). »

Après avoir affirmé que l'établissement d'une définition de l'agression est œuvre impossible et stérile en même temps, M. *Eden* s'attacha à démontrer que c'est seulement dans les cas très simples qu'une telle définition donnerait de bons résultats, mais que ce n'est pas précisément dans ces cas simples qu'elle est nécessaire. Ce serait dans les cas douteux et difficiles que la définition présenterait une importance, mais c'est justement là qu'elle serait d'application difficile ou impossible.

(41) V. Procès-verbal Commission générale : séance du 25 mai 1933, p. 514.

Une autre critique très serrée de la Définition fut formulée au sein de la Commission Générale par le délégué italien M. *di Soragna* (42).

Il y a une difficulté énorme, affirmait le délégué italien, de donner la définition de l'agression. L'État qui voudrait forcer le voisin par les armes ne sera jamais l'agresseur apparent ; pour peu qu'il ait de l'habileté politique il se fera attaquer par son voisin. Il ne faut pas s'attarder aux apparences des faits pour savoir qui est vraiment l'agresseur. M. *di Soragna* insista ensuite sur le fait que la liste des cas d'agression ne laisse aucune faculté d'appréciation sur les circonstances qui ont accompagné les actes prévus et sur la responsabilité de celui qui les commet.

Une autre critique était encore celle qui découlait du fait que la définition ne comprenait que cinq cas, et que bien d'autres cas, qui pourraient cependant se présenter, n'ont pas été prévus.

Un autre argument, d'ordre plutôt stratégique, fut développé par M. *de Madariaga* (Espagne) qui dénonçait qu'il pouvait y avoir des hypothèses où les besoins de la légitime défense imposeraient l'un des actes visés par la Définition qui pourrait se trouver être parfois le seul moyen pour un État faible de se défendre.

Toutes ces objections et arguments, exposés à la Conférence du Désarmement, à l'encontre de la définition, tiennent, en grande majorité à l'opposition entre les deux systèmes : souple et précis.

Nous les avons, au cours de cette étude, étudiés tous, parfois même à plusieurs reprises, et nous savons maintenant ce qu'il faut en retenir.

Considérations finales.

Il faut convenir que la définition des Conventions de Londres représente un progrès notable, surtout si l'on tient

(42). V. *idem*, p. 550.

compte de la vanité de tous les efforts entrepris jusqu'alors dans cette matière.

Une des sources de difficultés pour y réussir a été la connexion qu'on établissait entre la définition de l'agresseur et la question des sanctions de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations et aussi le fait que dans la notion d'agression on se bornait à comprendre seulement la guerre et non tout recours à la force, c'est-à-dire toute violence. Il y a, il est vrai, le Pacte Briand-Kellogg, mais ce Pacte — on l'a vu — comporte des imperfections. Pour qu'il soit valable, pour qu'il puisse avoir dans le monde international du crédit, de l'autorité et de l'efficacité, il faut lui donner les directives nécessaires, il faut (pour reprendre une ancienne expression concernant la constitution Montagnarde du 24 juin 1793) donner à ce Pacte, « des jambes pour marcher. » Ces jambes sont une définition de la guerre et de l'agression et l'établissement par conséquent d'une distinction avec la légitime défense.

Le mérite de la Définition est justement de dissiper l'incertitude qui plane sur toute cette question, par l'adoption de critères simples, clairs, dépourvus de toute ambiguïté, quoique peut-être parfois incomplets, mais, à coup sûr, nulle part ailleurs dans le Droit international, le besoin de clarté ne se fait si âprement sentir.

Il peut y avoir, en ce qui concerne la définition de l'agression, deux variantes du système précis :

1^o Dans l'une, l'on trouve une définition d'ordre purement général, visant la prohibition de *tout emploi de la force*, sans spécification des actes de force visés. Dans cette conception qui est celle de tous les pactes de non agression et de la Déclaration de non recours à la force du 2 mars 1933 il y a, malgré la rigidité apparente, une forte tendance vers la souplesse.

2^o Dans la seconde variante du système précis, qui cherche à préciser individuellement chaque catégorie d'actes qui sont constitutifs d'agression, il y a davantage de précision, mais parfois des lacunes peuvent persister

du fait que des actes de force qui peuvent constituer une agression ne s'y trouvent pas prévus. C'est cette dernière conception que l'Acte définissant l'agression a entendu suivre en déterminant les cinq cas d'agression. Ces cas, comme on n'a pas manqué de le faire remarquer (43), se ramènent « à la conception simpliste que l'homme de la rue se fait de l'agression : la violation délibérée du territoire. »

En dehors de son effet préventif d'avertir les États des actes qu'ils ne doivent pas commettre s'ils ne veulent pas courir le risque d'être déclarés agresseurs, la définition de l'agression, véritable fondement du système de sécurité, est nécessaire, parce qu'elle est pareille à la *loi* du Droit interne, qui doit guider le juge ou *mutatis mutandis* l'organe international qui aurait, dans le Droit des gens, la mission de déterminer le coupable.

La Définition a trouvé de la part des juristes une approbation presque unanime.

Citons là-dessus les opinions de MM. *Bastid, Bourquin, Donnedieu de Vabres, Le Fur, Sibert*, tous favorables à cette formule.

La Conférence interparlementaire, à sa XXIX^e session de Madrid 1933, amenée à s'occuper du problème de l'agression, dans sa résolution sur la Sécurité et le Désarmement (le point 3 de son chap. I) affirmait qu'« il serait hautement désirable que les Conventions de Londres de juillet 1933 pour la définition de l'agresseur recueille le plus grand nombre d'adhésions. »

L'Union Internationale des associations pour la Société des Nations vota, à sa XVIII^e Assemblée Plénière de Folkestone du 20-24 mai 1934, sur la proposition conjointe des délégations britannique et française, le texte suivant sur la définition de l'agression, en prenant nettement position pour la définition du 24 mai 1933 et partant, pour le système rigide :

(43) V. Yepes et Pereira da Silva : *Op. cit.*, p. 298.

« La XVIII^e Assemblée;

« Reconnaissant que l'agression constitue un crime international;

« Déclare que l'agression signifie une atteinte violente portée aux droits souverains d'un État poursuivie en vue de restreindre ou d'anéantir son indépendance politique ou son intégrité territoriale. En cas de contestation sur le caractère de cette atteinte, il revient au Conseil de la Société des Nations ou à toute autre autorité internationale de se prononcer sur ce point. En se prononçant, l'autorité consultée *devrait prendre en considération la définition de l'agression formulée le 24 mai 1933 par le Comité de Sécurité de la Conférence du désarmement.* »

Ces deux récentes résolutions émanant d'Assemblées, formées par les juristes et les hommes politiques du monde entier, sont révélatrices de l'accueil favorable qu'eut généralement la Définition.

Déplorons, toutefois, que les États se sont montrés peu empressés d'adopter solennellement dans leurs rapports mutuels cette définition, dont la simplicité et la précision ne sont pas ses moindres qualités et qui, par l'acceptation générale, n'aurait eu que la bienfaisante conséquence d'alléger la tâche de l'organe appelé à se prononcer sur la détermination de l'agresseur. Espérons, qu'il soit encore temps pour ces États, de revenir sur les hésitations manifestées jusqu'à présent et d'adhérer à un acte qui constitue le fondement du système de sécurité.

DEUXIÈME PARTIE

DÉTERMINATION DE L'AGRESSEUR

CHAPITRE PREMIER

LA QUESTION DE L'ORGANE COMPÉTENT POUR DÉTERMINER L'AGRESSEUR.

ROLE D'UN TEL ORGANE ET LIMITES A SA COMPÉTENCE

La détermination de l'agresseur — on l'a déjà affirmé — consiste dans l'appréciation des éléments de la définition et leur application à un cas concret.

Il est oiseux d'insister encore sur la différence — précédemment étudiée — entre ces deux opérations : *définition* de l'agression d'un côté et *détermination* de l'agresseur de l'autre. Ceci ressort de façon évidente de la caractérisation qu'on vient de donner de la détermination.

Ajoutons toutefois, que la détermination de l'agresseur, opération d'ordre éminemment pratique, est bien plus délicate et plus difficile que la définition ; elle pose, dans le domaine de la pratique, le problème de l'appréciation, qui consiste dans la question de savoir si, étant donné, d'un côté les faits pratiques et d'un autre, les situations définies constituant l'agression, un État doit être ou non réputé agresseur.

Dans le système rigide, qui prévoit des critères précis, invariablement établis, cette opération est considérablement facilitée par rapport au système souple, tant au point de vue de la précision, qu'à celui de la simplicité et de la rapidité de détermination. Et ceci n'est pas un mince avantage, car pour être efficace et pour correspondre au but à atteindre, la détermination, dans un bon système, doit être *rapide*.

Il ne faut pas négliger que le problème de la désignation

du coupable est intimement lié à celui du fonctionnement du système des sanctions, dont le déclenchement manifesté par l'assistance à la victime de l'agression, pour être pourvu d'efficacité, devra avoir lieu dans le plus bref délai, le plus rapidement possible.

La question qui se pose en envisageant le problème de la détermination de l'agresseur est celle qui a trait à la compétence de l'organe chargé de la détermination, au rôle de cet organe et aux limites de sa tâche.

Dans les trois premières sections suivantes seront étudiées les trois théories, ou mieux, les trois possibilités existantes de désignation : par l'appréciation individuelle des États, par le Conseil de la Société des Nations ou par la Cour Permanente de Justice Internationale.

Après qu'on considérera quel est le système là-dessus généralement admis aujourd'hui et celui qui devrait être admis à l'avenir, une quatrième et dernière section de ce chapitre sera consacrée à l'étude du rôle de cet organe et de la tâche qu'il aurait à remplir.

Enfin un dernier chapitre portera sur les procédures de constatation.

En ce qui concerne la question de l'organe apte à déterminer l'agresseur, il peut y avoir deux systèmes :

1° Un *système individualiste* qui confie la détermination à l'*appréciation individuelle de chaque État*.

Ce système, attribué par certains, au Pacte de la Société des Nations et au Pacte Briand-Kellogg nous reporte à l'époque anarchique du Droit international d'avant guerre et ne présente que des inconvénients, puisqu'en dernière analyse tout se réduirait au bon vouloir des États et à leur simple bonne ou mauvaise foi. Le système des sanctions en serait, par voie de conséquence, fortement ébranlé.

Les États pourraient, pour des raisons d'opportunité, soit se cantonner dans l'abstention, soit donner volontairement une qualification fausse.

Dans un tel système, les opérations de politique inspirées par les intérêts des États auront toujours plus de chances

de prévaloir sur l'objectivité qui doit régner en pareille question.

2^o *Le second système*, débarrassé de l'égoïsme et de l'individualisme nationaux, est celui qui consiste à confier la détermination de l'agresseur à un organe *collectif* : Conseil de la Société des Nations ou *de lege ferenda* : Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye. Ce système (compétence du Conseil) est maintenant consacré par la pratique du Pacte de la Société des Nations et le fut également par le Projet de Traité d'Assistance Mutuelle de 1923, par le Protocole de Genève, la Convention d'assistance financière de 1930, la Convention Générale de 1931 en vue de développer les moyens de prévenir la guerre et enfin par maints traités particuliers tels les accords de Locarno, le pacte franco-soviétique du 2 mai 1935 qui tous, reconnaissent de façon expresse la compétence du Conseil de la Société des Nations relativement à la détermination de l'agresseur.

Remarquons que cette question de la détermination par un organe international se pose de la même façon et presque avec la même acuité dans les deux systèmes d'une définition de l'agression : souple ou rigide.

Il ne faut pas aller croire, — nous l'avons maintes fois affirmé, mais on ne saurait trop le dire, — que même dans le système rigide, il n'y a pas d'application automatique de la définition au cas concret, de la part des États, sauf seulement dans le cas d'*agression flagrante* qui, à notre sens, consisterait dans trois des faits prévus par la Définition des Conventions de Londres :

1^o Déclaration de guerre suivie d'une invasion ou attaque ;

2^o Invasion par les forces armées du territoire d'un autre État ;

3^o Attaque par les forces terrestres, navales ou aériennes du territoire, des navires ou des aéronefs d'un autre État.

SECTION I

SYSTÈME SELON LEQUEL LA COMPÉTENCE
SERAIT DU RESSORT DES ÉTATSI. — *Le Pacte de la Société des Nations.*

Dans le texte du Pacte de la Société des Nations, on ne trouve rien de très précis sur la question de la détermination de l'agresseur.

Pourtant cette question s'est posée dès le début dans les discussions qui se sont déroulées en 1919, lors de l'élaboration du Pacte. A la séance du 21 mars 1919 de la Commission de la Société des Nations qui siégeait à l'hôtel Crillon, M. Loder (Pays-Bas) (1) insista notamment sur le fait que rien n'était prévu de façon précise concernant l'organe qui devrait constater le fait de rupture du Pacte.

« L'organe à créer, disait M. Loder, devrait être compétent sous tous les rapports. Il sera appelé à prendre des décisions à bref délai et ses décisions devront porter le caractère d'impartialité. Il semble utile que l'organe soit permanent. »

Il n'en fut cependant rien ; aucune disposition précise ne fut stipulée là-dessus et actuellement selon l'opinion dominante qui veut interpréter la seule lettre stricte du Pacte, c'est à chaque État individuellement qu'il appartient de déterminer l'agresseur. Le Conseil — il est vrai — pourrait se saisir de la question en vertu de certains articles du Pacte (articles 10 et 16), mais pour n'aboutir qu'à un simple *avis*, à une simple *recommandation* et non à une *décision*.

Empressons-nous d'ajouter que si, selon cette théorie, qui interprète la lettre stricte du Pacte, chaque État peut décider souverainement *quand* une agression s'est produite

(1) V. *Documentation internationale II. Conférence de la Paix et de la S. D. N.*, p. 287.

et *quel* en est l'agresseur, toutefois ce système individualiste a été pratiquement beaucoup amoindri par le rôle actif du Conseil, à qui la pratique a assigné le rôle de déterminer l'agresseur.

Ne perdons pas de vue non plus que par de nombreux traités — ainsi qu'on le verra dans la section suivante — le rôle du Conseil a été notablement accru sous ce rapport.

Les articles du Pacte qui ont trait à la question sont les suivants :

Article 10, dernière phrase :

« En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil *avise* aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

Article 16, alinéa 1 :

« Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. *Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement* avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'État en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet État et ceux de tout autre État, membre ou non de la Société. »

C'est sur ce texte que les partisans du système de la détermination de l'agresseur par les États, étayaient notamment leur argumentation, car, disent-ils, si en cas de rupture de pacte, les États s'engagent à rompre les relations économiques et financières avec l'État en rupture de Pacte, *immédiatement*, donc sans attendre l'avis ou la décision d'un quelconque organe international, ceci implique de la part des États qu'ils doivent préalablement et personnellement résoudre la question de la détermination de l'agresseur qui s'impose dans pareille circonstance, de façon toute naturelle.

Article 16, alinéa 2 :

« En ce cas (recours à la guerre), le Conseil a le devoir de *recommander* aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals, ou aériens, par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. »

Dans cet alinéa de l'article 16, on parle de *recommandation* du Conseil en vue de la coordination des sanctions à appliquer à l'État qui a eu recours à la guerre. La détermination de l'agresseur n'y est pas mentionnée, mais il n'est pas moins vrai que le problème des sanctions est intimement lié à celui de la détermination des cas de leur application. Le Conseil étant saisi afin de recommander les sanctions, forcément cette recommandation sera accompagnée de la détermination de l'agresseur.

Il y aurait enfin un dernier texte du Pacte qui viserait, d'une façon tout à fait générale, la question qui nous occupe, à savoir *l'article 4, alinéa 4* :

« Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde. »

Peu après la mise en vigueur du Pacte, les États sentirent le besoin de préciser la portée si floue des textes du Pacte. Telle fut, en partie, la raison des Résolutions et des amendements adoptés par l'Assemblée en 1921 (2).

Ces résolutions et amendements de 1921, quoique votés et adoptés par l'Assemblée, n'entrèrent cependant jamais en vigueur du fait qu'ils ne réunirent pas le nombre nécessaire de ratifications.

Leur valeur juridique est donc nulle. « Ils ne sauraient, ni les uns ni les autres, affirme M. de Brouckère, dans son rapport (3), imposer à un membre des obligations nou-

(2) Voir pour ces Résolutions et amendements le *rapport de Brouckère*. Documents Conférence réduc. armements, Série III, 1926, p. 98.

(3) V. Document ci-dessus cité, p. 98.

velles, pas plus qu'ils ne sauraient le dégager des obligations qu'il avait contractées. »

On ne saurait toutefois leur contester la valeur, au moins à titre d'indication, car ces résolutions sont révélatrices du système individualiste que dès le début on a entendu prêter théoriquement au Pacte.

Dans le système consacré par ces Résolutions interprétatives du texte du Pacte de la Société des Nations, la détermination du coupable est du ressort des États. On reconnaît néanmoins la nécessité et l'utilité que pourrait présenter, dans un tel cas, un *avis* émis par le Conseil sur le point de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte et qui signalât laquelle des deux Parties en conflit se trouve être en rupture de Pacte.

La résolution 4 est, à ce point de vue, très nette :

« Il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Les obligations qui incombent aux membres, en vertu de l'article 16 découlent directement du Pacte et leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités. »

Ce sont donc les *États* qui, aux termes des Résolutions de 1921 interprétatives du Pacte, ont le pouvoir de décider de la question s'il y a lieu à agression et s'il y a lieu d'appliquer les sanctions.

Ce droit que les États ont en vertu du Pacte ne doit pourtant pas être interprété comme pouvant s'exercer arbitrairement et leur permettre de se soustraire à leurs obligations ; un exercice arbitraire de ce droit de décision pourrait faire jouer le mécanisme des sanctions contre ces États même.

M. de Brouckère, notamment dans son rapport, montre fort bien que les États, quoique maîtres de leurs décisions, ne pourront pas agir selon leur bon plaisir :

« Mais il n'en faudrait point conclure que chaque État peut agir à sa discrétion, prendre n'importe quelle décision arbitraire sans avoir à redouter d'autres sanctions que celles de l'opinion publique.

« Si, dans un cas d'agression évidente, un État refusait d'appliquer au coupable les sanctions prévues, il violerait incontestablement le Pacte et pourrait se voir appliquer les dispositions de l'article 16, dernier alinéa.

« Si d'autre part, un État invoquait faussement qu'un autre État a recouru à la guerre contre un tiers et en profiterait pour se livrer lui-même à une agression, il s'exposerait manifestement à voir se dresser contre lui la Société entière, usant des sanctions économiques et militaires prévues à l'article 16.

« Ainsi, qu'il agisse à tort ou qu'il se dispense illégalement d'agir, un pays engage gravement sa responsabilité. Il y a donc le plus grand intérêt à ce qu'il puisse se prémunir contre une erreur d'appréciation qui pourrait avoir d'aussi lourdes conséquences. »

Le rôle du Conseil, conformément aux 5^e et 6^e Résolutions, se bornerait à celui d'émettre un *avis* sur la question de savoir s'il y a ou non rupture de Pacte.

Le Conseil devra être saisi d'urgence de tout cas de *rupture de Pacte*, à la demande de tout Membre de la Société.

Le Secrétaire Général en avertira d'urgence tous les Membres du Conseil et le Conseil devra se réunir dans le plus bref délai possible.

Seront également convoqués les États en conflit et ceux qui sont voisins de ces États ou dont la coopération serait particulièrement utile au cas de l'application des sanctions de l'article 16. (Voyez Résolution 5.)

Le Conseil émettra un *avis* sur le point de savoir quel est l'État en rupture de Pacte. Le procès-verbal de la réunion dans laquelle cet avis aura été émis sera transmis *d'urgence* à tous les Membres de la Société, avec l'exposé des motifs et l'invitation de s'y conformer. A cet Acte devra être donnée la plus large publicité. (Résolution 6.)

Pour la mise en œuvre des sanctions de l'article 16 qui découleraient logiquement à la suite de la détermination de l'agresseur par l'*avis* émis, le Conseil pourrait se faire aider, s'il le juge nécessaire, d'une Commission technique qui siègerait en permanence dès que l'action sera déclenchée et qui comprendrait des représentants des États les plus particulièrement intéressés. (Résolution 7.)

C'est également au Conseil qu'incombera la coordination et la fixation de la date à laquelle il conviendrait d'appliquer les sanctions économiques et à cette fin il devra notifier la date et les mesures à prendre aux États membres de la Société. (Résolution 8.)

Mais même à ce point de vue, le rôle du Conseil se borne uniquement à *recommander*. Dans ce sens est également le *rapport de Brouckère*. Faisant un parallèle avec l'application des sanctions militaires pour lesquelles incontestablement le Conseil n'a qu'un rôle de coordination et de recommandation, M. de Brouckère se prononce de la façon suivante :

« Les sanctions économiques seront appliquées d'après un principe analogue par les différents États, le rôle de la Société se bornant à recommander les mesures propres à coordonner les efforts particuliers et à assurer ainsi l'ensemble et l'efficacité de l'action. »

Donc, d'après la théorie dominante relativement à l'organe compétent pour désigner l'agresseur, le texte du Pacte de la Société des Nations est interprété dans le sens qu'il appartient aux États de juger de la question de savoir qui est l'agresseur. Les arguments qu'on en donne généralement sont que : 1^o Le Pacte ne confère pas expressément ce droit au Conseil, ou à un autre organe international ; 2^o Les renonciations à la souveraineté de la part des États ne se présument pas (4).

A l'heure actuelle, selon l'interprétation courante du Pacte, tout État décide seul s'il y a lieu à considérer tel ou tel État agresseur et il est souverainement maître de prendre des décisions là-dessus. Le Conseil de la Société des Nations rédige seulement un *avis consultatif*. C'est ce qui faisait dire à M. *Politis*, pas plus loin que l'année dernière, devant la 1^{re} Commission de l'Assemblée de la Société des Nations, qu'« aujourd'hui, tel que le système

(4) V. Hoijer : *La Sécurité internationale*, tome II, p. 68.

de la Société des Nations existe, tel qu'il est généralement interprété, *il n'y a pas d'organe qui ait compétence pour déterminer erga omnes et à titre obligatoire l'agresseur* » (5).

Bornons-nous d'ajouter encore dans le même sens les affirmations très nettes de M. *Wehberg* (6) :

«... nous n'avons pas non plus d'instance internationale chargée de désigner l'agresseur... A l'heure actuelle, tout membre de la Société des Nations décide lui-même de la question de savoir qui doit être considéré comme agresseur. Le Conseil de la Société des Nations se contente de rédiger un avis consultatif. »

II. — *La détermination de l'agresseur selon le Pacte Briand-Kellogg.*

Il ne faut pas croire que seul le Pacte de la Société des Nations eût à jouir d'une interprétation si restrictive par rapport à la question de la détermination de l'agresseur. Le Pacte Briand-Kellogg eut à subir le même sort.

Aucune définition de l'agression ou de la légitime défense, qui n'en est que l'autre côté, ne figure dans le Pacte Briand-Kellogg, ainsi qu'on l'a vu précédemment.

De même aucune indication dans le texte de ce Pacte, quant à la détermination de l'agresseur et à l'organisme compétent à le désigner, sinon les interprétations extensives des notes des Gouvernements et des débats des Parlements des États signataires.

Conformément à ces interprétations, on peut affirmer que dans le système voulu par les signataires du Pacte de Paris :

1^o Chaque nation est seule juge de ce qui constitue l'agression et de ce qui nécessite la légitime défense.

2^o Chaque partie contractante est libre d'apprécier souverainement et unilatéralement quel est l'État violateur du Pacte.

(5) V. Procès-verbaux, 1^{re} Commission 1934, p. 35 (A l'occasion de la discussion sur l'embargo des armes, concernant la Bolivie et le Paraguay).

(6) *Le Protocole de Genève*, Rec. Cours de La Haye, tome VII; 1925 II; p. 106.

3^e En pareille circonstance, chaque partie contractante reprend son entière liberté d'action et a le droit de faire priver l'État qu'elle considère comme violateur du Pacte — c'est-à-dire comme agresseur — des bénéfices du Pacte et, partant, aurait le droit d'entreprendre une action contre lui.

Conformément aux interprétations de la majorité des États signataires, tant dans les notes de leurs gouvernements, qui ont précédé la signature du Pacte, que dans les discussions parlementaires qui ont eu lieu lors de la ratification, chaque État reste *seul juge de ce qui constitue le droit de légitime défense ainsi que de la nécessité et de l'étendue de ce droit*. Ce sont les propres termes du rapport interprétatif du Comité des relations étrangères (7) présenté par M. Borah, au Sénat américain. Dans le même sens, était rédigée également la *note américaine* du 23 juin 1928. Citons de même, entre autres, la *note française* du 14 juillet 1928 adressée au Gouvernement des États-Unis :

« Rien dans le nouveau traité ne restreint, ni ne compromet d'une façon quelconque le droit de défense personnelle. Chaque nation à cet égard reste toujours libre de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion ; *seule elle est compétente* pour décider si les circonstances exigent de recourir à la guerre pour sa propre défense (8) ».

Enfin tout dernièrement, contentons-nous de mentionner encore une lettre du Gouvernement japonais à la Société des Nations datée du 24 février 1933, lors du conflit sino-japonais. Le Gouvernement japonais déclarait dans cette lettre que :

« Le droit de légitime défense est un de ces droits inaliénables de l'État qui peuvent être régulièrement exercés dans certaines

(7) « Each nation is free at all times and regardless of the treaty provisions to defend itself and is sole judge of what constitutes the right of self-defence and the necessity and extent of the same ». Voir ce rapport cité dans Mandelstam : *L'interprétation du Pacte Briand-Kellogg*, par les gouvernements et les parlements des États signataires, p. 33.

(8) A. Lysen : *Documents, Pacte Briand-Kellogg*, p. 62.

circonstances spécifiques et la question de savoir dans quelles occasions et dans quelle mesure ce droit doit être exercé est une question qui ne peut être tranchée que par l'État intéressé (9). »

L'exercice immédiat du droit de légitime défense, sans attendre une détermination préalable de la part d'un organe international, est parfaitement compréhensible et nous ne saurions faire un grief là-dessus au Pacte Briand-Kellogg.

Ceci est même chose désirable, car plus la défense sera rapide, immédiate et énergique, elle sera d'autant plus efficace et les sacrifices imposés aux États qui auront à assister la victime de l'agression seront d'autant moins grands.

Dans un système d'organisation internationale, où la définition de l'*agression matérielle* des Conventions de Londres serait universellement admise, il n'y aurait d'ailleurs pas de risques d'une interprétation extensive de la notion de légitime défense, ainsi qu'il en va encore actuellement.

Ce qu'on ne saurait cependant admettre, c'est que tout État ait à lui seul la compétence et la liberté entière de s'ériger en juge et d'apprécier souverainement l'agression opérée par tel ou tel État contre un autre.

Ce système — qui malheureusement paraît être admis dans l'interprétation qu'on donne au Pacte Briand-Kellogg — peut être plein de risques et se prêter aux décisions les plus arbitraires.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, — on ne saurait admettre une assistance immédiate que pour le cas d'une agression flagrante qui (en nous tenant exclusivement sur le terrain de la Définition des Conventions de Londres) serait constituée limitativement par l'un de ces trois faits :

1^o Déclaration de guerre suivie d'attaque ou d'invasion.

2^o Invasion du territoire par les forces armées.

3^o Attaque du territoire, des aéronefs ou des navires.

Il ne faut toutefois pas croire que l'exercice de l'action

(9) V. Actes de la Session extraordinaire de l'Assemblée. Vol. IV, p. 93.

de légitime défense ne comporterait pas juridiquement de limites, même dans le système du Pacte Briand-Kellogg. Cette action devra s'exercer *bona fide* ; elle ne pourra durer que tant que dure l'agresion et jusqu'à la disparition du danger (10).

Mais chose encore plus importante qui cherche à s'insinuer dans la pratique : l'État qui a déclenché l'action de légitime défense devra saisir les organes de la Société des Nations *immédiatement*.

C'est ce que l'Assemblée extraordinaire de la Société des Nations n'a pas manqué de reprocher dans son rapport du 24 novembre 1934, tant à la Bolivie qu'au Paraguay, qui, dans le conflit du Chaco, prétendant être respectivement en état de légitime défense, ont négligé toutefois de saisir les organes de la Société des Nations.

« Pendant plusieurs mois, les hostilités se sont poursuivies sans qu'aucune des Parties ait fait appel à la Société des Nations, soit en vertu de l'article 11, soit en vertu de l'article 15. L'Assemblée doit donc constater qu'aucune des Parties n'a rempli ses engagements aux termes de l'article 12 du Pacte... Ce n'est que le 31 mai 1934, c'est-à-dire près de deux ans après le commencement des hostilités, qu'une requête fondée sur l'article 15 a été adressée au Conseil par le représentant de la Bolivie... (11) »

III. — *Conclusions sur le système individualiste de la détermination de l'agresseur par les États.*

Le système individualiste de détermination de l'agresseur par les États n'offre que des inconvénients notables.

C'est une formule qui, s'inspirant uniquement des inté-

(10) « An other principle with reference to the right of self-defence is that it consists of defence only, when the attack has been resisted and the danger has disappeared, the right of self-defence no longer exists, under any rule with which I am familiar ». V. Mandelstam, *op. cit.*, p. 47. Et de même : « No government refusing to come into conference, or refusing to make an effort for peaceful settlement could, in my judgement, ever afterwards successfully claim that it was in good faith acting in self-defence ».

(11) V. le rapport de l'Assemblée extraordinaire du 24 novembre 1934. A. (Extr.) 5. 1934. VII.

rêts particuliers des États, de leur opportunisme politique et du souci de sauvegarde de leur souveraineté, mettrait considérablement en danger tout le système de sanctions à l'agresseur et prêterait aux pires abus et aux plus criantes injustices.

Pour échapper aux risques qu'une telle formule comporte, il n'y aurait qu'un moyen : celui de confier cette tâche, si délicate et si lourde de conséquences, à un *organe international d'une autorité universellement reconnue*.

Selon la majorité, cet organe doit être le Conseil de la Société des Nations. C'est d'ailleurs le système généralement admis et qui tend à s'accréditer tant par la pratique constante du Pacte de la Société des Nations, que par maints traités particuliers.

D'après une minorité, infiniment moins nombreuse, à l'opinion de laquelle nous nous rallions, la détermination de l'agresseur devrait être confiée à la Cour Permanente de Justice internationale de La Haye.

C'est ce qui fera l'objet de l'étude des deux sections suivantes.

SECTION II

THÉORIE ET TRAITÉS INTERNATIONAUX PLAIDANT EN FAVEUR DE LA COMPÉTENCE DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

I. — *Nécessité d'un organe international à qui soit confiée la détermination de l'agresseur. Accord de la doctrine et tendance de la pratique de la Société des Nations à ce que cet organe soit le Conseil.*

Malgré la faveur dont jouit encore auprès des États le système individualiste de la détermination de l'agresseur et l'interprétation étroite des dispositions du Pacte y relatives, une tendance contraire s'est depuis longtemps fait

jour tant dans la majorité de la doctrine que dans la pratique du Pacte.

On a été, dans la doctrine, unanime à reconnaître qu'« un organe international permanent, jouissant de la plus haute autorité morale, au-dessus de toute suspicion possible de partialité ou d'égoïsme national, est indispensable pour déterminer, dans chaque cas concret, qui est le vrai agresseur, et pour recommander les mesures nécessaires afin d'arrêter le conflit armé. » M. *Efremoff*, le très connu défenseur de l'affermissement et de la généralisation du système de conciliation dans le monde international, auteur des lignes que nous venons de citer, confie dans son projet de pacte de conciliation et de non agression (12), cette tâche de la détermination, au *Conseil régional de conciliation*, dans le cas d'une Entente régionale. Dans les autres cas ou bien dans le cas d'une agression perpétrée par une Puissance étrangère au Pacte régional, la tâche de la détermination incomberait, dans le système préconisé par M. *Efremoff*, au Conseil de la Société des Nations.

En dehors des lacunes relatives aux éléments d'une définition précise de l'agression, le Pacte de la Société des Nations, on l'a vu, ne contient aucune disposition explicite relativement à la détermination de l'agresseur. Il garde là-dessus, encore une fois de plus, le silence, et son texte contradictoire et ambigu peut prêter à des controverses.

Suivant l'article 16, alinéa 1^{er}, on peut déduire (nous l'avons démontré plus haut) que ce sont les États eux-mêmes qui décident de cette question. C'était la doctrine dominante que tous les États se sont appropriée.

Mais, à côté de cet article 16, il y a l'article 4, alinéa 4 : « Le Conseil connaît de toutes questions rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du

(12) J. Efremoff : *Projet de Pacte régional de non-agression, d'assistance mutuelle et de conciliation*.

(Deux articles dans la *Revue de D. internat. et législ. comp.*, n° 4, année 1934, p. 712 et n° 1, année 1935, p. 138).

monde. » Et cet article est d'un grand appui pour la thèse suivant laquelle c'est au Conseil qu'incombe la mission de la détermination de l'agresseur. Contre la thèse individualiste il y a davantage. Il y a l'article 10 qui y est nettement contraire, en ce sens, qu'il reconnaît au Conseil (avant toute décision individuelle des États) d'*aviser* aux moyens d'assurer le déclenchement et l'exécution de la garantie prévue et partant c'est à lui qu'il incombe d'apprécier qui est l'agresseur.

Mais le problème n'est pas encore résolu ! Reste à élucider si le Conseil est tenu à rendre un simple *avis*, ainsi qu'on soutient dans la thèse individualiste, ou bien si l'on se trouve devant une véritable décision obligatoire.

C'est vers cette dernière solution que penchent MM. *Yepes* et *Pereira da Sylva*, dans leur *Commentaire du Pacte de la Société des Nations* (13). » Ces auteurs signalent la différence de sens des textes anglais et français, relativement à l'expression de l'article 10 : *advice* et *aviser*. L'*advice* anglais suppose un sens plus restreint ; il signifie purement et simplement *délibérer*, tandis que le français *aviser* implique quelque chose de plus qu'une délibération : une *recommandation*, une *décision* même.

Or, c'est le sens français du texte qu'il faudrait suivre, car — comme le font très justement remarquer les deux commentateurs du Pacte ci-dessus cités, — une délibération non suivie de *décision* est inconcevable et dénuée de la plus élémentaire logique.

Tel est également l'avis du professeur *Georges Scelle*, exprimé dernièrement encore dans un article paru dans la revue « *Esprit International* » et suggestivement intitulé : *Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes* (14).

M. Scelle fait une critique serrée des interprétations « minimisantes » qu'on a données au Pacte, notamment par rapport au rôle du Conseil en ce qui concerne la détermina-

(13) P. 290.

(14) Dans : *l'Esprit international*, année 1934, n° avril, p. 163.

tion de l'agresseur et la décision sur les sanctions, dans le sens de restreindre la portée de ses décisions à la valeur de simples avis.

Selon l'opinion de M. *Scelle* — qui est très juste — le Conseil émet des *décisions* et non de simples avis consultatifs, et ces décisions doivent avoir « force de vérité légale » et déclenchent de véritables obligations juridiques à la charge des Membres de la Société.

Ces décisions sont donc *obligatoires*, mais *non pas exécutoires*, ce qui veut dire que quoique créant de véritables obligations juridiques et non seulement un simple devoir moral, il reste néanmoins aux États la compétence discrétionnaire sur le choix des moyens par lesquels ils feront face à leurs obligations. C'est la conception du Protocole de Genève que M. *Scelle* tend à intégrer dans l'interprétation du Pacte de la Société des Nations.

Adopter l'opinion courante, affirme M. *Scelle*, serait se mettre « en contradiction à la fois avec la conception des rédacteurs du Pacte à la Commission du Crillon et avec les nécessités élémentaires de la technique juridique. »

La compétence du Conseil, en matière de détermination de l'agresseur, ne devrait plus faire aucun doute, actuellement. Il y a une *tendance* constante dans la pratique du Pacte à ce que l'examination de l'agression soit confiée au Conseil et non plus aux États individuellement. Cette tendance est en cours de se manifester, même tout dernièrement, dans le conflit italo-éthiopien, au sujet duquel on a été d'accord à reconnaître au Conseil la compétence de se prononcer sur la question des sanctions, ce qui implique nécessairement la détermination préalable de l'État agresseur contre lequel les sanctions se déclencheraient.

Le plus récent fait révélateur de cette tendance de voir confier à un organe international (Conseil de la Société des Nations) l'examen des questions soulevées par une agression, nous est offert par l'évolution même du conflit italo-éthiopien.

Le 2 octobre 1935, le Négus envoyait au Secrétaire

Général de la Société des Nations un télégramme annonçant la violation de la frontière éthiopienne par les troupes italiennes et demandant que le Conseil de la Société des Nations se saisisse d'urgence de cette agression et la fasse constater, soit par des observateurs qu'il enverrait sur les lieux, soit par le Gouvernement de la Côte française des Somalis.

Le 3 octobre, par un second télégramme, l'Empereur de l'Éthiopie saisissait le Secrétariat de la Société des Nations que les villes éthiopiennes Adoua et Adigrat avaient essuyé le bombardement de l'aviation italienne (15).

Il est fort vrai toutefois que le Conseil n'eut pas, jusqu'au présent conflit italo-éthiopien, à se prononcer sur la question de la détermination d'un agresseur en vue des sanctions (relativement à la détermination de l'agresseur dans le conflit italo-éthiopien, voir *infra* p. 215).

Cela ne veut pas dire que de fréquentes occasions de ce genre ne se soient pas produites, sur lesquelles le Conseil eut à dire son mot, mais dont il n'eut pas à s'occuper en vue d'une détermination destinée à déclencher le système des garanties.

C'est en vertu des articles 11 et 15 du Pacte, que le Conseil fut notamment saisi. Assez rarement en vertu de l'article 10, qui s'occupe spécialement de l'agression, et jamais, jusqu'au conflit actuel italo-éthiopien, en vertu de l'article 16 (sanctions).

C'est au sujet du récent conflit italo-éthiopien qu'on a le plus agité l'idée d'une application de l'article 16 et partant, à cette fin, la détermination préalable de l'agresseur.

II. — *Traité^s internationaux attribuant expressément la compétence au Conseil.*

Si le texte du Pacte de la Société des Nations peut être, à cause de son ambiguïté, sujet de controverses, le doute

(15) V. le *Temps* des 3 et 4 octobre 1935.

commence à se dissiper si l'on considère les nombreux projets de traités généraux et les traités internationaux particuliers qui attribuent formellement au Conseil la tâche de déterminer l'agresseur.

Le premier, parmi ces traités, le *Projet de Traité d'assistance mutuelle* (1923) confiait ce rôle au Conseil, statuant à l'unanimité. En vertu de l'article 4, c'est le Conseil qui était investi du pouvoir de décider et de déclarer en cas d'hostilités engagées entre deux ou plusieurs puissances, dans le délai de quatre jours à partir de la notification qui aura été adressée au Secrétaire Général, quelle est la partie victime de l'agression et s'il y a lieu à lui accorder, de la part des autres puissances, l'assistance prévue au Traité. Dans le projet de Traité d'assistance mutuelle, le rôle du Conseil se trouvait considérablement accru, car en dehors de cette *obligation* (16) pour le Conseil de déclarer dans le délai et les conditions prescrites, quelles sont les victimes de l'agression et si elles sont en droit de réclamer l'assistance, c'est encore au Conseil qu'incombait le devoir de « prendre sans délai toutes mesures appropriées dans l'ordre d'urgence commandé par les circonstances. » (art. 5.)

Dans le *Protocole de Genève*, la détermination de l'agresseur se faisait grâce à l'application du système des présomptions. Cette détermination ne réclamait pas de décision spéciale et l'on pouvait dire que la désignation était, jusqu'à un certain point, automatique.

Il pouvait y avoir cependant des cas spéciaux quand, la présomption ne jouant pas, la détermination se faisait par la *décision du Conseil*, prise à l'unanimité.

Cette possibilité était d'ailleurs réservée par le texte du Protocole, pour tous les cas. L'alinéa 2 de l'article 10 le prévoit expressément :

« Dans le cas d'hostilités engagées, est présumé agresseur, *sauf décisions contraires du Conseil*, prises à l'unani-

(16) Car il s'agit sans conteste d'une *obligation*, le texte même l'affirme : Le Conseil DEVRA déclarer dans les quatre jours... »

mité... » A défaut d'unanimité, le Conseil devait imposer aux parties un armistice dont il fixait les modalités à la majorité des deux tiers. Celui des adversaires qui refuserait de s'y conformer était tenu pour agresseur. Donc, il y avait dans le Protocole de Genève deux systèmes :

1^o Le système des présomptions ;

2^o Quand il n'y avait pas lieu que ce système s'appliquât, c'est-à-dire lorsqu'on se trouvait dans une hypothèse où la présomption ne pouvait jouer, il a fallu se remettre à la procédure ordinaire et confier au Conseil le soin de déterminer l'agresseur par des décisions prises à l'unanimité.

Le *Traité de Locarno* (ou plus spécialement le Pacte Rhénan) consacre l'abandon de la détermination automatique qui figure parmi les prescriptions du Protocole de Genève et est fondée sur des présomptions. Ce traité consacre un double système, en quelque sorte hybride : détermination par le Conseil, mais également possibilité, dans certaines hypothèses, de détermination par les États individuellement.

1^o En règle générale, la mission de déterminer l'agresseur est confiée au *Conseil* (art. 4, alinéas 1 et 2).

« Article 4 : 1^o Si l'une des Hautes Parties Contractantes estime qu'une violation de l'article 2 du présent Traité ou une contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles a été ou est commise, elle portera immédiatement la question devant le Conseil de la Société des Nations.

« 2^o Dès que le Conseil de la Société des Nations aura constaté qu'une telle violation ou contravention a été commise, il en donnera sans délai avis aux Puissances signataires du présent Traité, et chacune d'elles s'engage à prêter, en pareil cas, immédiatement son assistance à la Puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé. »

Le Conseil, devant lequel la partie qui serait l'objet d'une agression portera immédiatement sa plainte, devra faire constater et déterminer l'agresseur.

Si le Conseil statue à l'unanimité, il s'ensuit une décision *obligatoire* pour les signataires. Les États signataires

ne pourraient plus apprécier séparément qui est l'agresseur et s'il y a pour eux obligation d'assistance. Ils devront s'incliner ; la seule chose sur laquelle ils ont liberté d'appréciation est celle qui touche aux mesures à prendre pour repousser l'agression, chose qui découle du fait qu'il n'y a aucun plan militaire qui accompagne le Traité de Locarno.

Cette liberté d'appréciation pour des États garants n'est cependant pas totale. Elle est limitée et bien précisée dans la lettre adressée à la délégation allemande au sujet de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations signée par les représentants de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. Selon les propres termes de cette note, les obligations résultant de l'article 16 « doivent être entendues en ce sens que chacun des États Membres de la Société est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le Pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression, dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire et qui tienne compte de sa position géographique (17). »

2^o Dans certains cas, à savoir ceux de *violation flagrante* des engagements de non agression pris dans le Traité, cette tâche de détermination de l'agresseur, en vue d'une assistance prompte et efficace, est confiée aux Puissances garantes.

Dans ces cas de *violation flagrante*, les États garants prêteront immédiatement leur assistance à l'État à l'encontre duquel cette violation flagrante s'est produite. Mais cette assistance ne sera fournie qu'à condition que chaque Puissance garante se soit rendu compte *personnellement* :

Primo : « que cette violation constitue un acte *non provoqué* d'agression. »

Secundo : « qu'une action immédiate est nécessaire » en raison « soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités ou du rassemblement de forces

(17) V. *Recueil des textes* de Le Fur et Chklaver, p. 878.

armées dans la zone démilitarisée.» (V. article 4, alinéa 3.)

Il y a donc là, la consécration formelle de la possibilité pour les Puissances garantes d'apprécier personnellement et souverainement les éléments de l'agression et de décider sur l'opportunité, la nécessité et la légitimité de leur action d'assistance. Il y a là une fissure importante du Pacte de Locarno. On a voulu éviter le retard et la lenteur que comportent les décisions du Conseil (et c'est là un important mérite, nous en convenons), mais on est tombé dans le vague, l'incertain et l'arbitraire, puisqu'on se remet à la libre appréciation et à la seule bonne foi des Puissances.

Il est non moins vrai que nous-même nous admettons l'assistance immédiate en cas d'*agression flagrante* et, par tant, dans ces hypothèses, la détermination de l'agresseur, individuellement, par les États qui prêteront assistance avant toute décision de l'organe international.

Mais dans notre système d'une définition de l'agression matérielle, qui exclut toute notion de provocation, il n'y a pas les mêmes risques d'interprétation abusive que ceux qui découlent de la conception de l'agression du Traité de Locarno.

On a cherché à atténuer, en quelque sorte, ces risques, par la disposition que le Conseil sera saisi même dans le cas d'une violation flagrante. La seule différence réside en cela que les États garants prêteront leur aide contre l'agresseur immédiatement, sans attendre la décision du Conseil. Cela n'empêchera néanmoins pas le Conseil à ce qu'il poursuive sa tâche de constater l'agression et déterminer l'agresseur, indépendamment de l'assistance qui a été fournie par les Puissances garantes. Dans ce cas, les parties contractantes s'engagent à agir en conformité avec les recommandations du Conseil qui auraient recueilli l'unanimité des voix, à l'exclusion des voix des représentants des parties engagées dans les hostilités. (V. art. 4, alinéa 3.)

Un système quasi analogue à celui de Locarno fut adopté encore tout dernièrement par le *Traité d'as-*

sistance mutuelle franco-soviétique du 2 mai 1935 (18).

En vertu de son article 3, la France et l'U. R. S. S. s'engageaient réciproquement, au cas où l'une d'elles serait l'objet d'une *agression provoquée*, de la part d'un État Européen, à se prêter *immédiatement aide et assistance* en agissant par application de l'article 16 du Covenant. Toutefois, l'article suivant (art. 4) stipulait que rien dans le présent traité ne sera interprété comme restreignant la mission de la Société des Nations.

On serait tenté de voir dans le système de ce traité l'adoption de la formule individualiste de la détermination de l'agresseur par les États. Ceci est vrai, jusqu'à un certain point seulement, car le traité comporte un protocole de signature qui précise la portée des stipulations de l'article 3 et le rôle assigné au Conseil dans la matière.

Le rôle de ce dernier se rapproche sensiblement de celui qui lui fut assigné en vertu du Pacte de Locarno.

« Il est entendu », précise ce protocole, « que l'effet de l'article 3 est d'obliger chaque partie contractante à prêter immédiatement assistance à l'autre en se conformant immédiatement aux *recommandations du Conseil* de la Société des Nations, aussitôt qu'elles auront été énoncées en vertu de l'article 16 du Pacte. Il est également entendu que les deux Parties contractantes agiront de concert pour obtenir *que le Conseil énonce ses recommandations avec toute la rapidité* qu'exigeront les circonstances et que si, néanmoins, le Conseil, pour une raison quelconque, n'énonce aucune recommandation ou s'il n'arrive pas à un vote unanime, l'obligation d'assistance n'en recevra pas moins application. »

D'après la *Convention pour l'assistance financière* du 2 octobre 1930, c'est au Conseil de la Société des Nations qu'est confié le soin de déterminer l'agresseur.

En vérité, le principe qui est à la base de cette convention est de donner à un État de la Société, en cas d'agression ou de menace d'agression (la Convention emploie pour ce

(18) Voir : *Documentation internationale*, n° 13, 1935. Pareil au traité franco-soviétique est le traité entre la Tchécoslovaquie et l'U. R. S. S. du 16 mai 1935. (V. Document. Internat., n° 14, 1935.)

dernier cas, l'expression de « différend international susceptible d'entraîner une rupture, » (V. art. 2), une aide financière prompte et efficace en vue de rétablir la paix ou de la sauvegarder (19).

L'aide à donner y était prévue par voie d'emprunts, garantis par les États contractants. Les Parties Contractantes s'engageaient essentiellement à garantir un emprunt émis par un État signataire de la convention contre lequel un autre État a eu recours à la guerre en violation de ses obligations internationales ou au sujet duquel le Conseil de la Société des Nations a décidé, selon les dispositions prévues dans la Convention, qu'il doit recevoir l'assistance financière.

Le rôle du Conseil y est développé et précisé, afin de donner une efficacité pratique aux sanctions du Pacte.

L'assistance financière — c'est-à-dire l'emprunt — doit entrer en vigueur à la suite d'un vote unanime du Conseil. Cette mise en vigueur n'est liée à aucun article du Pacte non plus qu'à aucun critère précis d'agression ou de menace d'agression. Le Conseil a toute latitude d'appliquer le plan d'assistance financière, lorsque après un examen attentif du cas d'espèce, il arrive à la conclusion qu'il doit le faire fonctionner en faveur de l'une des parties au différend. Remarquons que par le fait d'accorder l'assistance financière à l'un des États, le Conseil sera amené fatalement à résoudre la question préalable de la détermination de l'État agresseur.

(19) Le but de cette convention était d'introduire la puissance financière comme moyen de lutter pour la sauvegarde de la paix ; l'État, qui préméditerait une agression, hésiterait à commencer les hostilités s'il a la conscience que l'État agressé jouirait d'une puissante aide financière procurée par les États membres de la Société

Cette Convention, quoique signée par 26 États, n'a actuellement aucune valeur pratique, puisque sa mise en vigueur a été subordonnée à la réalisation d'une Convention relative à la réduction et à la limitation des armements. Consulter pour l'étude de cette Convention :

Williams Fischer : *La Convention pour l'assistance financière*. Rec. des Cours de La Haye, t. XXXIV (1930-IV), et Baron Rolin Jacquemyns : *L'assistance financière contre la guerre*. Communication à l'Académie diplomatique (V. Séances et Travaux, n° juin 1929).

De la sorte, implicitement et par une voie indirecte, l'agresseur se trouve être désigné par le Conseil.

Cela arrive de même en cas de simple menace d'agression, lorsque par le fait de l'assistance financière, on détermine de façon préalable et détournée, non pas l'État qui est l'agresseur, mais *celui qui est en train de le devenir*.

La *Convention Générale* de Genève 26 septembre 1931, en vue de développer les moyens de prévenir la guerre, consacre également de façon indirecte le développement du rôle du Conseil en vue de la détermination de l'agresseur (20). En vertu des dispositions de cette Convention, si une guerre éclate entre les parties en conflit en dépit de *mesures provisoires et conservatoires* édictées par le Conseil, la partie qui se serait rendue coupable de la violation de ces dispositions et partant a déclaré la guerre serait présumée agresseur (art. 5).

On peut dire que la Convention Générale apporte une méthode nouvelle pour déterminer l'agresseur, rapproché cependant du système et de certaines dispositions du Protocole de Genève.

Conformément à la Convention, le Conseil aurait en son pouvoir une série de mesures à enjoindre aux parties en conflit (art. 3). La violation d'une de ces mesures par l'une des parties, violation qui entraînerait la guerre, serait une puissante présomption pour tenir la Partie violatrice pour agresseur. Le critère de détermination de l'agresseur serait presque automatique, à base de présomption comme dans le Protocole de Genève, à savoir : le refus d'une partie d'obéir aux recommandations du Conseil visant le retrait des forces armées en arrière d'une ligne de démarcation et la cessation des hostilités.

Le rôle du Conseil dans la désignation proprement dite du coupable se trouvera, par le jeu de cette présomption,

(20) Cette Convention dont le but était le renforcement des moyens d'action dont dispose le Conseil en vertu de l'art. 11 du Pacte, malgré les nombreuses signatures qu'elle a recueillies, n'est pas entrée en vigueur, par manque de ratifications nécessaires.

à première vue considérablement affaibli. N'oublions toutefois pas que cette détermination quasi-automatique repose en dernière analyse sur la violation des *recommandations* du Conseil. Indirectement, c'est toujours le Conseil qui se trouve être celui qui détermine l'agresseur.

III. — *Modalités de réalisation de la décision du Conseil. La règle de l'unanimité.*

Mais si l'on est à peu près généralement d'accord à ce que ce soit le Conseil qui décide de la question de la détermination du coupable, une question néanmoins se pose à nous tout naturellement. Comment statuera-t-il le Conseil ? A l'unanimité des voix ou bien à la majorité simple ou qualifiée ?

C'est la règle de l'*unanimité* qui est présentement reconnue, comme applicable, par la généralité des traités internationaux, le Pacte de la Société des Nations en tête.

En vérité, cette règle est catégoriquement prévue par l'article 5 du Pacte qui stipule que, sauf disposition expressément contraire, les décisions de l'Assemblée et du Conseil seront prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion, à part les questions de procédure qui seront décidées à la majorité.

Or, dans le Pacte, on ne trouve pas de disposition contraire stipulant la règle de la majorité en vue de la détermination de l'agresseur et de même, il va de soi que cette question n'est pas une question de procédure qui pourrait être tranchée à la majorité.

Il y a donc lieu à ce que ce soit la règle de l'unanimité qui s'appliquât, dans le système du Pacte Société des Nations. Ceci est corroboré par les dispositions du Projet de Traité d'assistance mutuelle, du Protocole de Genève, du Traité de Locarno, de la Convention pour l'assistance financière, de la Convention Générale du 26 septembre 1931, qui tous demandaient l'*unanimité*.

Mais de quelle façon devra-t-on entendre l'unanimité ?

Avec ou sans l'exclusion des voix des Parties au conflit ?

On est maintenant généralement d'accord sur le principe que l'unanimité doit être entendue avec l'exclusion du vote des parties au conflit. La solution contraire serait inconcevable et aboutirait littéralement à l'impossibilité absolue de prendre des décisions, puisqu'on ne pourrait jamais voir un État voter pour une décision qui le déclare agresseur ou édicte des mesures contre lui.

C'est d'ailleurs la solution adoptée par l'article 15, alinéa 6 du Pacte : « Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité... » et qu'on doit convenir qu'elle soit généralisée même aux hypothèses des autres articles tels les 10, 11 et 16.

Ceci a été notamment très bien mis en lumière par le professeur *Georges Scelle* dans le rapport qu'il fit sur *La théorie du gouvernement international*, à la séance du 5 octobre 1934 de l'Institut de Droit international.

« Il est inadmissible que le Conseil », soulignait M. *Scelle*, « lorsqu'il agit comme gardien de la paix publique, puisse se voir paralysé par l'obstruction d'un gouvernement résolu à le troubler. Le Conseil devrait donc distinguer soigneusement entre les résolutions qui ont pour but le maintien de la paix, et dans lesquelles il n'a nul besoin de l'assentiment des Parties en cause, et les résolutions qui tendent à l'apaisement du différend ou du conflit et qui n'ont de validité que par l'acceptation des gouvernants intéressés... Il est impossible, en effet, de concevoir qu'un des États en litige puisse concourir à une résolution unanime prévoyant contre lui des mesures de pression matérielle (21). »

Quoiqu'il en soit, il faut convenir que ce principe de l'unanimité est une survivance du dogme de la souveraineté absolue des États. Il est de nature à entraver l'action de la Société des Nations et à vouer le Conseil à l'impuissance, dans son rôle de désignation de l'agresseur.

(21) V. aussi Giraud, *op. cit.*, pp. 854-855.

On constate présentement un fléchissement de ce principe. Toutefois, en ce qui concerne la détermination de l'agresseur, on n'a pas pu s'en débarrasser : les États y renonceront difficilement pour la raison qu'ils ne veulent pas se lier par des résolutions, auxquelles ils ont été contraires, mais qui, par l'abandon de la règle de l'unanimité, étant obligatoires par le simple fait de la majorité, les entraîneraient dans l'exécution d'une action à laquelle leur volonté est restée réfractaire.

La condition de l'unanimité — même avec le tempérament apporté, de l'exclusion des voix des Parties en cause, — est de nature à rendre la désignation de l'agresseur par le Conseil très malaisée et de réalisation difficile. Les affinités politiques de certains États peuvent rendre illusoire l'accomplissement de cette condition de l'unanimité ; il y aura toujours un important « aléa », quand le Conseil aura à prendre une résolution pour une telle question. Les inconvénients notables de la règle de l'unanimité ont contribué à faire créer dans la doctrine un courant d'opinion en faveur de la règle de la majorité.

Déjà en 1924, M. *Erich* s'occupant, dans un article de revue, des *Rapports entre le Pacte de la Société des Nations et le Projet de Traité d'assistance mutuelle* (22) démontrait qu'il serait de beaucoup préférable, d'adopter la règle de la majorité, en ce qui concerne la détermination de l'agresseur. « Les conséquences de la règle de l'unanimité appliquées à ce cas, affirmait M. *Erich*, pourraient équivaloir à un déni de justice. »

Dernièrement encore, M. *Scelle* préconisait l'adoption de la règle de la majorité qualifiée de deux tiers ou trois quarts, et soumettait le système de l'unanimité, actuellement en vigueur, à une fort judicieuse critique (23).

« Cette règle a beau n'être qu'une procédure de sauvegarde, elle agit au point de vue psychologique comme un

(22) Voir cet article dans la *Rev. de D. internat. et de législ. comparée*, 1924.

(23) V. l'article paru dans l'*Esprit international*, année 1934, n° avril, p. 163, et intitulé *Essai sur la crise de la S. D. N. et ses remèdes*.

symbole et constitue du point de vue politique une tranchée inexpugnable... Il suffirait dans *certains cas* de remplacer le principe de l'unanimité par celui des majorités qualifiées (deux tiers, trois quarts) ou du bris du veto (passer outre à l'opposition systématique d'un État) pour apporter une souplesse et une efficacité nouvelles aux délibérations des organes de la Société des Nations. »

En faveur de la règle de la majorité, s'est manifesté le memorandum français sur le Désarmement, du 14 novembre 1932. (V. Doc. Conf. D. 146.)

Dans son chapitre III, consacré à l'organisation destinée à l'Europe, il était prévu que l'octroi de l'assistance à la victime de l'agression et partant la détermination de l'agresseur, devaient être décidés par le Conseil de la Société des Nations statuant à la majorité.

IV. — *Conclusions et quelques considérations critiques sur le système de la détermination de l'agresseur par le Conseil de la Société des Nations.*

Pratiquement, la détermination par le Conseil se heurte à de notables inconvénients qui découlent notamment des conditions de vote.

Au cas où l'unanimité absolue est requise, y compris le vote des parties en cause, une décision du Conseil serait impossible puisqu'on ne peut concevoir que, pratiquement, une Partie au conflit votât contre elle.

La règle de l'unanimité, sans tenir compte des voix des Parties en cause, serait également d'une application malaisée puisqu'il suffirait de la mauvaise foi d'un seul État membre du Conseil pour que l'unanimité ne puisse se réaliser.

Le système de la décision à l'unanimité, c'est une procédure de réalisation difficile, car on laisse de la sorte à un État quelconque, membre du Conseil, la faculté d'empêcher de faire jouer le système du Pacte.

Ne seraient d'une réalisation sûre et rapide que les déci-

sions prises à la majorité (simple ou qualifiée). Mais ce système même se heurterait à l'inconvénient qui découlerait du fait qu'il y aurait peu de chances que les États de la minorité, se plissent aux conséquences de la décision majoritaire qu'ils n'ont pas approuvée et qu'ils fournissent leur aide dans l'action collective ou bien pour les sanctions économiques contre un État que, dans leur for, ils ne jugeraient pas agresseur.

Cet argument n'est pas d'une force très certaine, car alors, en poussant les choses à l'extrême, il faudrait convenir que même pour une décision *unanime* du Conseil, il y aurait un *aléa* dans son application, de la part des États non représentés au Conseil.

Il faut donc affirmer avec M. Giraud (24) que « Si une décision prise à la majorité pourrait difficilement, en pratique, contraindre les États de la minorité à prendre des initiatives, *elle aurait quand même le mérite de constituer une décision*, ce qui serait préférable à l'absence de toute décision résultant de la division des voix. » Le mieux serait que ce rôle soit confié à un organe non politique. Présentement, seule la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye serait en mesure à ce que cette mission lui soit confiée, en raison de son objectivité et impartialité présumées.

Il y aurait là certaines difficultés et certains inconvénients — nous en convenons — mais tous ces inconvénients sont de beaucoup moindres que ceux présentés par le système actuellement en vigueur.

Mais ceci est à étudier dans la section suivante !

(24) *Op. cit.*, p. 856.

SECTION III

DE LEGE FERENDA :

COMPÉTENCE DE LA COUR PERMANENTE
DE JUSTICE INTERNATIONALE DE LA HAYEI. — *Arguments en faveur de cette thèse.*

Dans notre système de l'organisation répressive de l'agression, dans lequel la détermination de l'agresseur tient la place du jugement du droit interne, il est tout naturel qu'une telle opération soit confiée à un organe judiciaire, dont l'impartialité ne saurait faire de doute, et non pas à des organes politiques comme le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, qui, dans les décisions qu'ils prendraient, s'occuperaient moins de *dire le droit* objectivement que de se laisser plutôt influencer et guider par des considérations politiques, procédant des intérêts particuliers des pays auxquels ils appartiennent.

D'ailleurs, on a vu, en plus, l'impuissance à laquelle la règle de l'unanimité voue, présentement, l'action du Conseil, dans cette matière. Le seul organe, qui puisse dans les conditions actuelles répondre aux nécessités qu'un tel problème impose, c'est la *Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye*.

L'idée de confier la désignation de l'agresseur à la Cour Permanente de Justice Internationale est moins nouvelle qu'on est porté à le croire couramment. On la trouve déjà dans un projet de traité, rédigé en 1924 par un Comité américain sur le désarmement et la sécurité (25).

Cette idée compte actuellement dans le monde juridique des partisans d'une grande autorité, tels MM. *Caloyanni*, *Cassin*, *Komarnicki* et même MM. *Barandon*, *Giraud*, *Verdross*.

(25) V. Politis : *Nouvelles tendances du Droit international*, p. 105.

Mais même si, théoriquement, l'on se mettait d'accord sur la compétence de la Cour de Justice Internationale de La Haye, il y aurait encore une question qui se poserait.

Dans l'état actuel du Droit international conventionnel public, en vertu du texte même du Pacte de la Société des Nations (article 4, alinéa 4, et article 10, dernière phrase) cette tâche n'est-elle pas du ressort du Conseil, puisqu'il s'agit d'une question « affectant la paix du monde » (Art. 4, al. 4), c'est-à-dire d'une *agression extérieure* à propos de laquelle le Conseil devra aviser ? (Art. 10.)

Ne serait-ce pas dessaisir de la sorte le Conseil d'une question que le Pacte a entendu lui attribuer ?

Ceci n'est pas un argument d'une force à être retenu puisqu'on a bien vu que dans le système individualiste, on va jusqu'à contester au Conseil cette compétence.

C'est d'ailleurs également dans des textes internationaux, présentement en vigueur, qu'on peut trouver des arguments favorables à la compétence de la Cour de La Haye, quoique d'une portée limitée, car l'argumentation repose sur l'interprétation de l'article 36 du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, qui constitue la « disposition facultative » à laquelle tous les États n'ont pas adhéré. En vérité, cet article prévoit la compétence de la Cour de se prononcer sur *la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international*.

Or, le Pacte Briand-Kellogg (signé par la quasi-unanimité des États) qui prévoit l'interdiction du recours à la force (article 1 complété par l'article 2) est bien un « engagement international », dont la violation, aux termes de l'article 36 du Statut de la C. P. J. I. est de la compétence de la Cour.

On peut donc dire que, lorsque tous les États signataires du Pacte Briand-Kellogg auront adhéré, à la « clause facultative » du Statut de la C. P. J. I., — c'est-à-dire à cet article 36 — la compétence de la Cour ne pourrait plus faire de doute. Toutes les fois qu'un État recourrait à la

force, au mépris des dispositions du Pacte de Paris, la Cour serait appelée à statuer par voie de jugement sur la question de savoir s'il y a eu *violation de l'engagement international* et partant de déterminer l'agresseur.

La thèse que nous venons de développer, avec tous les détails que son exposition comporte, fut soutenue par M. *Mégalos Caloyanni* dans un cours qu'il fit à l'Académie de Droit international de La Haye, portant sur : *L'organisation de la Cour Permanente et son avenir* (26). Elle fut également brillamment défendue devant la Société des Nations, en 1931, par le délégué français, le professeur Cassin qui, au sein de la 1^{re} Commission, déclarait :

« Les pays signataires du Pacte de Paris et qui ne sont pas membres de la Société des Nations, ni adhérents au Statut de la Cour de Justice, ont pu, comme les États-Unis, se réserver une sorte de pouvoir d'appréciation unilatéral de la légitime défense, mais il n'en est pas de même des États qui ont signé non seulement le Pacte Briand-Kellogg, mais le Statut de la Cour de La Haye, et notamment l'article 36. La valeur juridique du Pacte Briand-Kellogg apparaît à travers cet article. *C'est en effet, la Cour de Justice qui en définitive aurait à apprécier s'il y a eu, en droit, violation ou non du Pacte Briand-Kellogg, qui est un des engagements internationaux visés par l'article 36.* »

II. — *Opinions de juristes favorables à la compétence de la Cour Permanente de Justice Internationale.*

En plus des arguments de texte, que nous venons de développer, et des opinions favorables de MM. *Caloyanni* et *Cassin*, d'autres nombreux juristes se sont prononcés en faveur d'un tel système.

Certains, dont M. Barandon, sans nommer expressément la compétence de la Cour, la préconisent de façon indirecte.

« Un système de sanctions sans lacunes, affirme M. Ba-

(26) Rec. des Cours de La Haye, tome XXXVIII (1931-IV), pp. 706-707.

(27) Voyez les déclarations faites à la séance du 18 septembre 1931 (Procès-verbaux 1^{re} Commiss., p. 36).

randon (28), exige pour déterminer l'agresseur un organe dont l'impartialité soit universellement admise, condition qui dans l'état actuel du Droit ne se trouve pas remplie. »

Or, il est clair que l'organe, « dont l'impartialité soit universellement admise, » ne peut être ni le Conseil, ni l'Assemblée de la Société des Nations qui sont des corps politiques formés des représentants des États dont l'objectivité est sujette à caution.

De même, M. *Verdross* (29), sans attribuer précisément la compétence à la C. P. J. I., critique sévèrement le système actuel qui confie le soin de désigner l'agresseur au Conseil de la Société des Nations, quand même ce serait à la majorité des voix :

« Toutefois il nous paraît illogique à l'intérieur de l'édifice européen d'octroyer au Conseil de la Société des Nations le soin de décider à la majorité des voix, des mesures à prendre contre l'État violateur du droit, d'abord parce que le Conseil de la Société des Nations, en tant qu'instance politique suprême ne jouit pas de l'autorité et de la confiance nécessaires, ensuite parce qu'il ne serait pas sans danger de confier à des puissances non-européennes le soin de participer à une décision relative aux devoirs d'assistance entre États européens. Ce devoir ne peut être confié avec calme qu'à une *Cour de Justice européenne*, dont l'impartialité soit reconnue. »

M. *Komarnicki* dans son ouvrage sur *L'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations*, est plus explicite encore et préconise de façon très nette que la tâche de la détermination de l'agresseur soit confiée à un corps spécial ou bien à une Cour internationale.

« Il serait préférable », déclare-t-il, « que ce fût un corps spécial une Cour internationale qui eût à décider si on est en présence d'un cas d'agression. Le Conseil est un organe composé de diplo-

(28) *Op. cit.*, p. 306.

(29) Voir dans R. D. I. (de La Pradelle), n° 3, 1934, p. 36, son *Plan d'organisation de la Paix*, présenté au nom de l'Autriche, en guise de remarques sur le mémorandum français du désarmement du 14 novembre 1932.

mates et, très souvent, il se laissera guider par des considérations politiques et non juridiques (30). »

Et M. *Giraud* (31) d'affirmer que « le Conseil et l'Assemblée sont des corps politiques dont les membres sont plus ou moins influencés par la considération de l'intérêt particulier des pays qu'ils représentent. Des juges internationaux indépendants et impartiaux seraient plus qualifiés pour élucider des faits et déterminer l'agresseur. »

III. — *Considérations critiques.*

Il ne faut pas croire que la thèse de la détermination de l'agresseur par la Cour Permanente de Justice Internationale qui s'impose dès le premier abord par sa supériorité très nette sur le système actuel, ne compte pas de très nombreux adversaires.

On reproche surtout, à l'organisme de La Haye, sa lenteur qui aboutirait à des décisions tardives, chose qui ne serait pas sans de sérieux inconvénients dans une matière où la rapidité, en vue d'une assistance quasi-immédiate à la victime de l'agression, est l'élément primordial.

A notre sens, ceci ne constitue pas un reproche sérieux, car, en définitive, ce n'est que d'une simple question de procédure qu'il s'agit, qui pourrait fort bien être réglée.

Les moyens employés pour la convocation urgente et pour l'information rapide du Conseil de la Société des Nations peuvent être parfaitement utilisés en ce qui concerne la Cour de La Haye. En plus de cela, on pourrait prévoir un *complet d'urgence*, qui se tienne toujours prêt à être convoqué et à délibérer sur des questions de cette sorte.

L'effort à fournir, dans le sens de l'organisation de la Cour, en vue de la rendre apte à s'occuper efficacement des questions de la détermination de l'agresseur, serait minime. Mais combien grands et utiles en seraient les résultats obtenus !

(30) P. 158.

(31) *Op. cit.*, p. 839.

La détermination par le Conseil a trop d'inconvénients qu'on a amplement examinés au cours des pages précédentes. C'est un organe inapte pour une telle opération. Formé par les représentants des États, il suffit de la mauvaise foi d'un seul (puisque actuellement l'unanimité est requise) pour que la détermination de l'agresseur ne soit pratiquement possible.

Tout au contraire, la Cour de La Haye est formée uniquement de juristes, élus non à base de leur nationalité, mais en vue de la grande autorité de leur nom et de leur capacité juridique. C'est un organe *judiciaire, impartial*, dont l'objectivité ne saurait faire de doute et qui, dans ses décisions n'a à suivre d'autres suggestions que celles du *droit* et de la *justice*.

S'il y a peut-être un inconvénient, il réside ailleurs : premièrement dans la difficulté de rallier tous les États à l'idée de cette compétence de la C. P. J. I. Ensuite, supposant que cette compétence ait été unanimement reconnue, il resterait encore un risque qui tient plutôt des contingences d'ordre pratique : on pourrait soutenir que même au cas où une telle décision serait rendue par la Cour, on aurait moins de garanties qu'elle soit scrupuleusement observées par les États que, si, à son élaboration, avaient participé les grands États (ainsi qu'il advient pour le Conseil) auxquels incombe généralement la principale tâche d'exécution. On pourrait donc affirmer que s'il est vrai que la procédure de la désignation par le Conseil est fort difficile, une fois obtenue cependant, la recommandation du Conseil aurait une portée pratique bien autre que celle de la décision d'un organe judiciaire, précisément en raison de son caractère politique ; les États qui y ont participé, en seront autrement liés quand à l'exécution de cette recommandation.

Toutefois, à notre avis, si l'on scrute bien le fond de cette objection, on se rend compte qu'elle est d'une moindre gravité qu'elle ne laisse voir au premier abord, car une fois que les États *consentiraient* à abandonner à la C. P. J. I.

la tâche de la détermination du coupable en cas de conflit, cela suppose que d'avance, ils ont implicitement et tacitement consenti à l'observation fidèle de la sentence de la Cour quelles qu'en soient les conséquences.

Disons, une fois de plus, que les difficultés — s'il y en a — ne résident pas dans le fonctionnement et l'application du système, mais bien dans son *acceptation générale* par les États qui, malheureusement, sont peut-être trop jaloux de leurs prérogatives.

Appendice (Système d'un organe de consultation).

Notons, encore qu'il y aurait, en plus, un système intermédiaire entre ceux examinés jusqu'à présent : le système de la *consultation*, qui tient plutôt du système individualiste par le fait que les États sont laissés maîtres de leurs décisions, mais ils sont néanmoins obligés de procéder à une *consultation préalable* avec les autres États.

C'est de cette manière que fut envisagé le renforcement du Pacte Briand-Kellogg.

C'est une idée de source anglo-saxonne, préconisée notamment aux États-Unis par M. *Stimson*, lorsqu'il fut secrétaire de l'État, dans son fameux discours du 8 août 1932 de même que dans les déclarations que M. *Norman Davis* fit en 1933 devant la Commission Générale de la Conférence du Désarmement, à la suite du message Roosevelt en faveur d'un pacte général de non-agression.

Cette idée fut également formulée dans le projet de Convention du 16 mars 1933, soumis par la Grande-Bretagne à la Conférence du Désarmement et dans les amendements apportés à ce projet par la Commission Générale. (V. Doc. Conf. D. 157 et Conf. D. C. G. 110.)

Selon ce projet britannique amendé par la Conférence du Désarmement, en cas de rupture ou de menace de rupture du Pacte de Paris, une *consultation immédiate* pourrait avoir lieu entre le Conseil ou l'Assemblée et l'une quelconque des Parties à la Convention du Désarmement. Cette Con-

sultation aurait pour objet, en cas de rupture du Pacte, d'exercer de bons offices pour le rétablissement de la paix, et, au cas où ceci serait pratiquement impossible, de déterminer quelle est la Partie ou quelles sont les Parties au différend qui doivent être tenues pour responsables.

C'est à cette formule, d'un *organe de consultation*, en cas de violation du Pacte Briand-Kellogg, que M. V. V. Pella se rallia dans le discours qu'il prononça à la XXX^e Conférence Interparlementaire d'Istanbul 1931 (32). La Résolution sur la « Sécurité et le Désarmement », que cette Conférence vota, préconisait également la création d'un tel organisme de consultation appelé à se prononcer en cas de contravention à l'engagement d'interdiction du recours à la force ou à la violence. Cet organe devait se prononcer, à titre consultatif, sur cette contravention ou sur les actes préparatoires à cette contravention ; il devait se réunir immédiatement, sur la demande de l'une quelconque des parties contractantes.

Ce système d'un organe de consultation qui aurait le devoir de désigner l'agresseur, mais dont les résolutions n'auraient que la valeur d'un avis, trouve un éloquent défenseur dans la personne de M. Bourquin (33) qui trouve que : « cette formule fait disparaître l'obstacle dirimant auquel on se heurte dès qu'on envisage l'éventualité d'une décision majoritaire. La souveraineté des États est sauvegardée, puisqu'ils restent maîtres de déterminer eux-mêmes en dernier ressort l'attitude qu'ils prendront. D'autre part, la procédure collective ne se limite pas ici à un simple échange de vues ; elle aboutit à la formulation d'un jugement dont l'autorité morale peut être considérable. »

Nous ne saurions pourtant admettre cette solution d'une Conférence purement consultative, qui laisse les États, liés tout au plus par un simple avis, libres d'apprécier en

(32) V. *Compte-rendu de la Conférence*, p. 280.

(33) *Le problème de la Sécurité internationale*, Rec. Cours La Haye, 1934, tome 49, p. 514.

dernière analyse, personnellement et en toute souveraineté, la question de la détermination de l'agresseur.

C'est une formule pleine de risques qui, si elle a l'avantage de la souplesse des solutions de juste milieu, offre toutefois, pour une question si grave que celle de l'agression, l'inconvénient notable de l'imprécision et de l'arbitraire possibles.

SECTION IV

ROLE DE L'ORGANE DÉTERMINATEUR DE L'AGRESSEUR

I. — *Les phases à suivre par le Conseil dans l'accomplissement de sa mission.*

A l'heure actuelle, que ce soit par une décision ayant force obligatoire ou bien par un simple avis, on est généralement d'accord que c'est le Conseil qui est censé de désigner l'agresseur.

Ceci ne peut plus faire de doute, surtout depuis que tout dernièrement les faits récents qui ont trait au conflit italo-éthiopien viennent en apporter une nouvelle confirmation. Le 5 octobre 1935, un comité formé par les représentants de la France, de la Grande-Bretagne, du Danemark, du Portugal, de la Roumanie et du Chili, était institué par le Conseil, afin d'étudier et préparer la réponse aux trois questions suivantes :

1° Y a-t-il eu agression ?

2° S'il y a eu agression, quels sont les articles du Pacte qui ont été violés ?

3° Qui en est responsable ?

Dans sa séance du 7 octobre 1935, le Conseil approuva à l'unanimité — l'Italie conformément aux stipulations de l'article 15 ne prenant pas part au vote — le rapport du Comité des six dont la conclusion était que « le Gouvernement italien a recouru à la guerre contrairement aux engagements pris à l'article 12 du Pacte de la Société des Na-

tions... » L'Italie était de la sorte désignée par le Conseil comme étant l'*agresseur* et passible, par conséquent, de sanctions de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations.

Il est donc naturel que ce soit précisément du *rôle du Conseil* en cette matière que nous aurions à nous occuper au cours de cette section.

La mission du Conseil dans la détermination de l'*agresseur* doit être capitale. La règle, qui doit rester à la base, est la rapidité de décision et d'action. On peut en distinguer trois phases :

1^o *Réunion* du Conseil le plus rapidement possible.

Dans le cas d'une agression, il est d'une importance capitale que la réunion et l'intervention du Conseil de la Société des Nations se produise sans retard. Sous ce rapport, jusqu'à présent, à en juger rien que par le cas du conflit gréco-bulgare, la réunion du Conseil s'est faite dans les conditions de rapidité nécessaires.

Cette question, d'une intervention urgente et quasi-immédiate de la Société des Nations en cas de conflit, a retenu l'attention des Assemblées de la Société des Nations. Actuellement, à la suite des résolutions votées par l'Assemblée en 1930, les communications ferroviaires, aériennes et télégraphiques de la Société des Nations en temps de crise, ont été considérablement facilitées et leur rapidité accrue.

Présentement, la Société des Nations dispose également d'une station de T. S. F. qui, en temps de crise, assure des moyens de communications radio-télégraphiques indépendants avec les Membres de la Société.

2^o La seconde phase est la *recherche des éléments de décision*. Actuellement, cette recherche se fait généralement par des commissions d'enquête (conflit gréco-bulgare, conflit sino-japonais, conflit bolivo-paraguayen). Sans trop préjuger des idées qu'on préconisera sous ce rapport dans le chapitre suivant, consacré aux *Procédures de Constatation*, disons toutefois dès maintenant, qu'à ce point de vue, l'*Acte relatif à la Constatation de l'agression* élaboré

en 1933 par la Conférence du Désarmement, serait, par les organes de constatation qu'il prévoit, un précieux auxiliaire pour le Conseil, par l'obtention d'informations rapides et la possibilité d'enquêtes immédiates. La multiplication et le perfectionnement des organes de renseignement et de constatation de la Société des Nations, sur les lieux où pourraient naître des conflits, est hautement désirable. Notons que le gouvernement éthiopien, dans le récent conflit avec l'Italie, a demandé à la Société des Nations, à plusieurs reprises, l'envoi de témoins neutres pour observer, de façon objective, la marche des événements.

3^o Enfin, la troisième phase, qui est de beaucoup la plus importante, consiste dans l'*élaboration de la décision* du Conseil, par laquelle l'agresseur sera désigné.

Dans l'état actuel du Droit international, cette décision devra être prise à l'unanimité. *De lege ferenda* : c'est la règle de la majorité qu'il faudrait adopter. Le maintien de cette règle de l'unanimité qui est jugée comme fondamentale par bien des États est nettement défavorable à une organisation pratique de la paix, un *veto* d'un seul État suffisant à paralyser l'action de la Société des Nations.

Le Conseil devra tenir compte dans l'élaboration de sa décision, de la question de *fait*, à savoir l'agression matérielle, la conjuguant avec le point de vue *juridique* (violation des engagements internationaux).

Et comme la détermination de l'agresseur se fait dans le but de l'assistance à fournir à la victime de l'agression, la décision doit compter en plus de la désignation proprement dite de la partie coupable, également la prescription des mesures à prendre contre elle (sanctions économicques et militaires). Il devra être précisé quels seront les États qui seront chargés de l'exécution de ces mesures, et de quelle façon ces mesures seront appliquées et dans quelles limites.

Il faut convenir que la mission de l'organe international (Conseil de la Société des Nations actuellement, ou bien Cour Permanente de Justice Internationale dans le système que nous préconisons) est des plus malaisées.

C'est une opération fort délicate que l'élaboration d'une telle décision, qui contient tout un ensemble de dispositions si lourdes de conséquences ! Car, ne négligeons pas que, dans la pratique, la question de la détermination de l'agresseur ne se posera pas toujours de la façon nette dont elle se pose actuellement dans le conflit italo-éthiopien, où le tort de l'Italie à ce point de vue ne peut faire aucun doute.

Bien souvent, pratiquement, la question viendra se compliquer du fait que des actes pareils auraient été exécutés presque en même temps par les deux parties.

La réalité pourra se montrer complexe, dans ces questions, et l'organe international pourra se trouver « devant un ensemble de faits parfois incertains et parfois contradictoires. Il faudra débrouiller l'écheveau, faire un choix et dire : voilà le coupable, voilà, parmi les États belligérants, celui qui doit porter à l'exclusion des autres, le poids de notre condamnation ; nous le flétrissons du nom d'agresseur et nous reconnaissons, en son adversaire, la victime du forfait (34) ! »

Dans la procédure du Conseil s'est introduite — on le sait — la pratique de l'institution de *Comités restreints* qui examinent la question et délibèrent là-dessus.

Ces comités, dont la pratique s'est introduite même pour les questions concernant la détermination de l'agresseur, font une besogne préparatoire (35).

Leur mission est d'aider le Conseil dans les décisions qu'il

(34) Voir Bourquin : *Le problème de la Sécurité internationale*. Rec. Cours La Haye, 1934, t. 49 ; p. 503.

(35) Le Conseil institua le 5 octobre 1935, un comité de six appelé à se prononcer sur la question de l'agression dans le conflit italo-éthiopien. Ce comité, formé par les représentants de la France, Grande-Bretagne, Roumanie, Danemark, Portugal et Chili, avait pour mission « d'étudier la situation et lui faire un rapport pour lui permettre de prendre des décisions en toute connaissance de cause ».

La tâche du Comité était par conséquent, d'ordre purement préparatoire ; elle consistait essentiellement à examiner les documents fournis par les parties, les faits qui se sont produits et dire, si par rapport aux engagements internationaux en vigueur, il y a eu agression. Dans le rapport qu'il élaborait, le Comité affirme être arrivé « à la conclusion que le gouvernement italien a recouru à la guerre, contrairement aux engagements pris à l'article 12 du Pacte de la Société des Nations » (V. le *Temps* daté du 8 octobre 1935).

doit prendre et de lui rendre la tâche plus aisée, par leurs délibérations antérieures et le recueillement de tout le matériel informatif nécessaire.

II. — *La tâche à remplir par le Conseil
dans les deux systèmes : souple et rigide.*

Selon le *système souple*, le Conseil devra tenir compte, dans sa décision, de l'appréciation de toutes les circonstances qui ont précédé ou déterminé l'éclatement du conflit.

On a vu que dans ce système, il n'y avait pas de critères fixes et préétablis que le Conseil aurait à suivre obligatoirement et invariablement. Il y a bien quelques critères formulés sporadiquement dans les différents traités et notamment dans l'*Avis* de la Commission Permanente Consultative (1923) et dans le *Commentaire sur le cas d'agression*, dont le Conseil aura à s'inspirer, mais ces critères ne constituent pas la *loi*, ils n'ont pas une force obligatoire réelle. L'élément de la *provocation* entrera notamment en ligne de compte, de façon considérable, dans la formation de l'opinion du Conseil et pourrait éventuellement constituer une excuse à l'agression.

Dans le *système rigide*, soit à base de *présomptions théoriques* (Protocole de Genève), soit à base de *présomption matérielle* de l'agression (Conventions de Londres 1933), il y aurait une *loi*, c'est-à-dire des *critères précis* dont le Conseil aura à tenir compte obligatoirement. De ce chef, il y aurait une désignation facilitée, une désignation quasi-automatique, mais tout de même il ne faudrait pas jusqu'à aller prêter à ce système une *rigidité* qu'il n'a pas.

Le rôle de l'organe international (actuellement le Conseil) est également sauvegardé, dans ce système dont le but est seulement de préciser la tâche de cet organe, de le guider et partant assigner par une définition précise de l'agression, des limites aux interprétations arbitraires des faits.

Dernièrement encore M. *Politis* (36), qui passe pour le champion de ce système, déclarait :

« Malgré les règles que certains États ont acceptées pour déterminer l'agresseur d'une manière presque automatique un doute peut toujours subsister, doute tel que l'application des règles devient impossible, doute qui exigera de l'organe international chargé d'établir les responsabilités un droit d'appréciation très étendu. »

Nous avons d'ailleurs démontré à maintes reprises, avec force arguments et citations, au cours de la présente étude, qu'une détermination de l'agresseur par l'*organe international* s'accorde parfaitement avec l'esprit dans lequel ont été conçues les Conventions de Londres et que cette interprétation ne saurait faire aucun doute.

III. — *Rôle conciliateur du Conseil et possibilité d'une désignation automatique de l'État agresseur par le refus d'armistice ou des mesures provisoires prescrites par le Conseil.*

Entre la 2^e phase (recherche des éléments) et la 3^e (élaboration de la décision) peut s'intercaler — et s'intercale d'ailleurs normalement — une autre phase intermédiaire dont l'importance ne saurait échapper à personne : c'est celle où le Conseil, tout en poursuivant sa tâche de désignation de l'agresseur, essaiera, une dernière fois, avant de rendre sa décision, d'exercer son rôle conciliateur en vertu surtout de l'article 11, afin de faire cesser les hostilités.

A maintes reprises, au cours des conflits internationaux qui ont éclaté ces quinze dernières années, le Conseil a entendu donner une particulière importance à cette mission conciliatrice, avant de passer à des décisions dont les conséquences redoutables le faisaient reculer. Dans de nombreux cas, pour ne citer que les conflits italo-grec (1923), gréco-bulgare (1925), colombo-péruvien (1933), cette méthode a réussi à enrayer les hostilités commencées.

(36) V. Actes XV^e Assemblée, 1^{re} Commission, p. 32.

Cette phase intermédiaire pourrait avoir, sinon toujours, l'avantage de mettre fin au conflit, du moins celui de permettre au Conseil une détermination plus aisée de l'État agresseur. En vérité, le Conseil trouvera, entre autres éléments d'appréciation, des indications précieuses dans l'attitude des parties au conflit pendant cette phase et dans la mesure et la manière dont elles auraient prêté leur concours à l'action pacificatrice exercée par le Conseil, en application des articles du Pacte et spécialement de l'article 11.

En vertu de son rôle modérateur, le Conseil pourra enjoindre, aux États en conflit, un *armistice* ou bien des *mesures conservatoires*, telles que le retrait des troupes à une certaine distance d'une ligne indiquée, fixation d'une zone neutre, etc.

Dans ces cas, le Conseil devra donner aux États, qui se trouvent aux prises, l'avertissement que dans l'hypothèse où l'un d'eux refuserait d'accéder à l'armistice ou aux mesures provisoires prescrites, ce refus serait considéré comme un élément permettant de déterminer l'agresseur.

Ce système fut consacré en 1924, par le Protocole de Genève, et plus tard, en 1931, par la Convention Générale en vue du développement des moyens de prévenir la guerre.

Le *Protocole de Genève* — on le sait — établissait tout un système de présomptions afin de permettre au Conseil d'arriver à une plus rapide constatation pratique du fait de l'agression, qui, même avec la définition du Protocole, se posait comme un problème assez difficile à résoudre dans l'espèce.

Mais si les présomptions qui y étaient prévues ne jouaient pas et si le Conseil se trouvait pratiquement en impossibilité de déterminer rapidement l'agresseur, le *Conseil* devait enjoindre aux parties en conflit un *armistice*. Les conditions de l'armistice devaient être établies à la majorité des deux tiers ; la majorité simple n'aurait pas suffi. L'État belligérant, qui aurait refusé l'armistice ou qui en aurait violé

les conditions, était réputé agresseur. (V. article 10. du Protocole de Genève.)

Cette même idée fut reprise par la Convention Générale du 26 septembre 1931.

Dans le système de cette Convention, on a premièrement en vue la *pacification par la conciliation*, partant de la prémisse que c'était le seul moyen efficace d'améliorer le système des sanctions, dont la pierre d'achoppement : la détermination de l'agresseur, pouvait vouer toute tentative de sanction à un échec complet, du fait des divergences qui peuvent naître au sein du Conseil, précisément au sujet de cette détermination.

L'idée première de cette Convention était que l'action du Conseil doit, avant tout, tendre au maintien de la paix et qu'elle doit avoir pour premier objet d'arrêter les hostilités et de chercher un apaisement du conflit, sans courir tout de suite au devant des sanctions, qui auraient pour conséquence, au lieu de vider le différend, de le compliquer et de l'amplifier.

La Convention imprimait au pouvoir du Conseil de prescrire des *mesures provisoires*, un *effet juridique précis* qu'il n'avait pas jusqu'alors (sauf dans le Protocole de Genève). L'État, signataire de la Convention, qui aurait violé ces mesures provisoires se trouverait *de droit* présumé agresseur (art. 5, alinéa 2).

Article 5 : « Si une violation des mesures définies aux articles 2 et 3 est constatée par le Conseil et est maintenue en dépit de ses injonctions, le Conseil avisera aux moyens de tous ordres afin d'assurer l'exécution de la présente Convention.

« Si la guerre éclate à la suite de cette violation, les H. P. C. considéreront la dite violation comme fournissant la présomption que la partie qui s'en est rendue coupable a recouru à la guerre au sens de l'article 16 du Pacte. »

Le déclenchement de l'action collective serait, de la sorte, généralement provoqué non par la constatation *de facto* de l'agression, mais par le refus d'une des Parties au

conflit de se soumettre aux recommandations du Conseil, ayant trait aux mesures conservatoires à prendre.

Ces mesures, que le Conseil pourra prendre et dont la violation constituerait une présomption d'agression, sont de deux catégories : d'ordre *non-militaire* (art. 1) et d'ordre *militaire* (art. 2 et 3).

La première catégorie comprend les mesures conservatoires à *caractère non-militaire* ayant trait à l'objet même du différend et que le Conseil pourrait, en vertu des dispositions même du Pacte, leur recommander afin d'empêcher un éventuel développement du conflit.

Dans la seconde catégorie, celle des mesures conservatoires d'ordre militaire, on peut généralement distinguer la fixation par le Conseil de lignes qui ne pourraient être dépassées par les forces terrestres, navales ou aériennes des parties en conflit, ou bien d'autres mesures qui, dans des circonstances qui, de l'avis du Conseil, ne créent pas l'état de guerre entre les Puissances en cause, sont destinées à assurer l'évacuation du territoire ou des eaux territoriales d'une Partie ou d'une zone démilitarisée, par les forces de l'autre Partie, qui y auraient pénétré. (V. art. 2.)

Par les mesures qu'elle prévoit, la Convention Générale ne fait que mieux préciser le rôle du Conseil et de l'Assemblée, qui ont en leur pouvoir de prendre de telles mesures, même en dehors des dispositions de cette Convention, rien qu'en vertu de l'article 11 du Pacte, dont la Convention du 26 septembre 1931 n'en est que le développement, ou en vertu des articles 12, 13 et 15.

Le cas s'est présenté récemment dans le conflit *bolivo-paraguayen*, au sujet duquel, l'Assemblée extraordinaire de la Société des Nations adopta un rapport daté du 24 novembre 1934 qui prescrivait aux parties en conflit une série de mesures, telle la cessation des hostilités et des mesures de sécurité comprenant, entre autres, la démobilisation progressive, la constitution d'une Commission neutre de contrôle et notamment le *retrait des troupes*, afin de permettre l'établissement d'une zone de sécurité d'une largeur

de « cent cinquante kilomètres à compter des positions occupées le jour de la cessation des hostilités (37). »

La Bolivie accéda à ces propositions, mais le Gouvernement paraguayen, tout en affirmant ses intentions de liquider le conflit, disait se voir dans la nécessité de refuser les conditions proposées dans le Rapport de l'Assemblée, du fait que ces mesures avaient un caractère impraticable.

Le Paraguay invoquait des raisons d'ordre militaire et stratégique, affirmant notamment que le régime de sécurité proposé, ayant un caractère provisoire, présentait de la sorte un caractère de précarité qui pourrait nuire aux intérêts du Paraguay.

« De l'avis de notre haut commandement, tous ceux qui connaissent les conditions du territoire du Chaco, particulièrement dans la zone actuelle des opérations, reconnaîtront le caractère impraticable des mesures de sécurité indiquées dans le plan. Dans le Chaco, les noyaux de troupes doivent rester dans des lieux appropriés et non à une distance arbitraire quelconque. Les violations de la zone de sécurité ne pourront être ni contrôlées, ni vérifiées et donneront lieu à des incidents qui se transformeront facilement en rencontres. Il est absolument impossible que la Commission de Contrôle puisse remplir sa mission quels que soient les moyens dont elle dispose (38). »

Mais, comme par le rejet des propositions de l'Assemblée, le Paraguay risquait, en vertu même des articles du Pacte, de se voir présumé agresseur, le Gouvernement paraguayen ne manqua pas de répondre (39) repoussant précisément ce critère de désignation de l'agresseur, basé sur le refus d'un État d'accéder aux conditions d'un armistice, qui aurait pour effet de le mettre dans un évident état d'infériorité stratégique :

« Le Paraguay insiste sur la nécessité de déterminer l'agres-

(37) V. ce rapport dans : Actes de la session extr. Assemblée 1934. Annexe page 43. A. (Extr.) 5. 1934, VII.

(38) Voir les *Observations* du gouvernement paraguayen sur le rapport de l'Assemblée et sa réponse du 18 décembre 1934. Actes Assemblée extr. 1934 A. (Extr.) 3. 1934, VII, pp. 70-72; (C. 564 M. 262. 1934 VII), pp. 75-76.

(39) V. la réponse datée du 18 déc. 1934. Document sus-cité.

seur pour que celui-ci supporte les responsabilités de cette guerre criminelle. Le plan omet totalement une telle recherche, mais prévoit néanmoins l'application de sanctions qui dans le mécanisme du Pacte ne peuvent s'exercer que contre l'agresseur. Ce faisant, *on risque d'aboutir au châtement de la victime et à l'absolution du coupable*. Le pays qui, en violant ses engagements, a troublé la paix du monde est l'agresseur, et l'acceptation tardive des formules ne saurait suffire à le disculper. De même, *on ne saurait qualifier d'agresseur un pays du seul fait que, dans l'exercice de sa souveraineté et sans enfreindre un pacte quelconque, il n'admet pas des solutions inopportunes et contraires à son régime politique.* »

A la suite du refus du Paraguay de se soumettre aux recommandations de l'Assemblée, s'est posée devant la Société des Nations la question de savoir s'il ne fallait pas considérer le Paraguay comme agresseur et partant, procéder à des sanctions contre lui.

La levée de l'embargo sur les armes et le matériel de guerre en faveur de la Bolivie et son maintien, à titre de sanction, rien qu'à l'égard du Paraguay, en furent la conséquence. Cette disposition provoqua — on le sait — le retrait du Paraguay de la Société des Nations.

Dans sa notification de retrait du 23 février 1935, le Paraguay s'attachait notamment à montrer qu'il ne pouvait être considéré comme agresseur du simple fait qu'il a refusé de se soumettre aux recommandations de l'Assemblée et qu'il continuait la guerre. Pour désigner l'agresseur, il faut s'attacher à constater celui qui a été l'agresseur initial.

Nous avons insisté exprès davantage sur ce côté du conflit bolivo-paraguayen qui constitue un exemple frappant du rôle que les organes de la Société des Nations peuvent avoir dans la prescription des mesures conservatoires, dont le rejet par une partie conduirait à une désignation automatique de l'agresseur.

Pour conclure, il faut ajouter encore, que par ce procédé la question se trouvera être tranchée par le système des présomptions théoriques (ainsi qu'il en advenait dans le

Protocole de Genève) qui peut aboutir à des iniquités, parce que le belligérant qui, pour différentes raisons qui peuvent tenir principalement à des considérations d'ordre stratégique, ne se prête pas à la solution proposée de l'armistice, peut ne pas être nécessairement l'agresseur véritable et initial.

Le cas — on vient de le voir — s'est présenté, dans le conflit du Chaco, pour le Paraguay, qui en refusant les mesures conservatoires ordonnées par la Société des Nations a risqué d'être présumé agresseur, quoiqu'en réalité *peut-être*, le vrai agresseur, celui du début, c'était la Bolivie.

Mais, regardant le bon côté de la médaille, on ne peut s'empêcher de reconnaître que, dans des cas où la désignation de l'État agresseur pourrait être malaisée à cause des difficultés pratiques, cette solution simpliste qui assimile à un agresseur l'État qui refuse d'obéir aux injonctions du Conseil d'interrompre les hostilités, serait d'une utilité incontestable.

Considérée en elle-même, à l'état pur, cette solution pourra parfois contenir le germe de l'iniquité et conduire à des contradictions dans les éléments de recherche. Mais il est non moins vrai qu'il faut tenir pour essentiel ce principe que nul État ne doit, *en aucun cas et pour aucune raison*, être censé de refuser la cessation des hostilités et les mesures provisoires prescrites par le Conseil en vue du rétablissement de la paix.

CHAPITRE II

PROCÉDURES DE CONSTATATION

I. — *Importance de l'opération de constatation.*

Avant la détermination proprement dite de l'agresseur, il y a la *constatation de fait de l'agression*, qui est une opération de l'ensemble de la détermination. C'en est à coup sûr l'une des pièces essentielles ; c'est une opération de *fait*, très délicate, qui afin d'être efficace doit être rapidement faite pour que l'organe appelé à déterminer l'agresseur soit informé, dans un délai minimum, des faits de l'agression.

Les règles de fonctionnement doivent en être préalablement et minutieusement organisées.

Il faut donc prévoir et organiser des *procédures de constatation* destinées à relever d'une manière rapide et impartiale les *faits* de nature à éclairer les responsabilités.

II. — *Système actuel de la Société des Nations.*

Jusqu'à présent, on n'est pas arrivé à organiser une procédure internationale établie d'avance afin de constater rapidement sur place les faits constitutifs de l'agression. Actuellement, à en juger d'après les précédents, dans le cas d'une agression, les organes de la Société des Nations (Conseil ou Assemblée) chargent des organismes spéciaux, des *commissions d'enquête*, de la mission de constater l'agression, c'est-à-dire de faire des enquêtes et de recueillir sur place toutes les informations qui ont trait aux faits qui se sont produits et dont le but sera d'éclairer l'organe

qui, sur le vu de ces renseignements, émettra la décision concernant la détermination de l'agresseur.

De telles commissions furent instituées notamment lors du conflit gréco-bulgare (1925), du conflit sino-japonais et plus récemment à l'occasion du conflit bolivo-paraguayen. Tout dernièrement encore, le Gouvernement éthiopien demanda à la Société des Nations d'envoyer une commission de constatation afin de se rendre compte sur place de l'attitude des deux parties au conflit : Italie et Éthiopie et constater l'agression, au cas où elle se produirait.

Donc, le système actuellement en vigueur concernant la constatation de l'agression consisterait généralement à établir ces constatations à l'aide d'organismes internationaux telles les Commissions d'enquête, dont les résultats seraient rapidement communiqués à l'organe international (Conseil de la Société des Nations actuellement) chargé de la détermination *juridique* de l'agresseur.

III. — *La question de la constatation de l'agression devant la Conférence du Désarmement.*

L'apport de la Conférence du Désarmement dans cette question est des plus notables : l'*Acte relatif à la Constatation de l'agression*, élaboré par le Comité pour les questions de sécurité de la Commission Générale, en est un éclatant témoignage (Conf. D. C. G. 108. Annexe III. V. Documents Conf. Désarm., Vol. II, p. 684).

Cet Acte s'inspire et suit fidèlement les propositions qui se trouvent dans un projet présenté par la délégation belge à la Commission politique de la Conférence du Désarmement (proposition de M. *Bourquin*) et qui avait trait à la création de Commissions de constatation en cas d'agression ou de menace d'agression (Doc. Conf. D. C. P. 12).

Le Comité pour les questions de sécurité, créé par la Commission politique, le 10 mars 1933, fut chargé, en dehors de l'examen de la proposition de la délégation soviétique

sur la définition de l'agression, de l'étude de la proposition belge concernant la constatation.

Le système que cet Acte consacre est simple au possible. Il tend à la création d'organes permanents prêts, à tout moment, à procéder à des constatations dont l'impartialité, vu la composition de ces organes, serait hors de doute.

Les commissions résideraient au « siège du Gouvernement » de chaque État et seraient formées, dans chaque État, de cinq membres que le Gouvernement de chaque État aurait à choisir sur une liste de dix personnes établie, soit par la Commission permanente du Désarmement, soit par le Conseil de la Société des Nations, parmi les agents diplomatiques, attachés militaires, navals ou aériens accrédités auprès du gouvernement de l'État où la Commission fonctionnerait.

La Commission agirait sur la demande du Gouvernement intéressé qui s'estimerait l'objet d'une agression ou d'une menace d'agression. Le Gouvernement de l'État qui, se croyant être victime d'une agression ou d'une menace d'agression, a saisi la Commission de constatation qui réside sur son territoire, devra, par la voie la plus rapide, aviser le Secrétaire de la Société des Nations ou le Secrétaire de la Commission Générale du Désarmement, afin que ceux-ci avisent l'autre État intéressé et que, le cas échéant, celui-ci procède aussi à des constatations par la Commission.

Ces Commissions seraient donc des organes mis à la disposition des Gouvernements respectifs ; elles ne seraient pas maniées du dehors (par la Société des Nations par exemple) pour que les États, dans leur souci excessif de sauvegarde de leurs prérogatives, aient des raisons d'en prendre ombrage.

La constatation, pour être efficace, devra être prompte et c'est pourquoi ces Commissions devraient avoir un caractère de permanence.

Les constatations seraient seulement des constatations *de fait*, dépourvues de toute appréciation juridique sur le conflit.

Après avoir procédé à la constatation des faits qu'elle doit constater, la Commission dressera un rapport qu'elle enverra au Secrétaire de la Commission Permanente du Désarmement ou au Secrétaire Général de la Société des Nations.

Ces faits, ainsi établis, ne manqueraient pas de prouver leur utilité lors de la détermination *juridique* de l'État agresseur.

Concluons : l'idée, qui était à la base de cet Acte, était celle de créer des organismes qui, en cas de crise (acte d'agression ou menace d'agression) puissent, en vertu de leur rôle de constatateurs *impartiaux* et *immédiats* des faits, fournir de précieux éléments en ce qui concerne la détermination de l'État qui a été agresseur.

Les organes internationaux, appelés à se prononcer sur la responsabilité du conflit, de même que l'opinion publique n'en seraient que plus éclairés.

Cet Acte est le complément normal de l'Acte relatif à la Définition de l'agression du 24 mai 1933.

Il est à désirer que, de même que la Définition de l'agression a trouvé une valeur pratique par sa consécration dans les Conventions de Londres, l'Acte pour la Constatation de l'agression trouve lui aussi un accueil favorable pour passer du domaine théorique à celui des réalités pratiques, souhaitant toutefois que les cas, où il trouvera son application normale, soient de plus en plus rares, dans le monde international.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Toute la présente étude repose sur l'idée de la *répression* de l'agression, qui est d'ailleurs la pierre angulaire même du système préventif, car, à notre avis, le meilleur moyen de prévenir une agression, c'est d'en préparer la répression et lui en assurer une prompte et efficace exécution.

En réalité, c'est faire œuvre de prévention que d'organiser le système répressif.

Mais il y a plus ! Car, on peut dire, qu'en dehors de cela, au point de vue du droit pur, on fait œuvre utile, puisqu'en assurant la répression, on organise cette contrainte si décriée dans le domaine du Droit international et qui — on le sait — est le complément nécessaire de tout droit.

Le système répressif international doit comprendre trois aspects qui, quoique différents, doivent se maintenir dans une stricte corrélation :

1° *Définition* de l'agression, correspondant à ce qu'est la *loi* dans le Droit pénal interne.

2° *Détermination* de l'agresseur, correspondant au *jugement*.

3° *Sanctions* à l'agresseur, correspondant aux mesures de police et au châtiment du Droit pénal interne.

Seuls les deux premiers aspects furent étudiés au cours de ce travail.

La Définition de l'agression et la détermination de l'agresseur, quoique deux problèmes indissolublement liés, correspondent à deux opérations distinctes.

Il y a eu pour la question de la définition de l'agression deux formules, deux théories ou mieux deux systèmes, qui

s'affrontèrent et qui eurent alternativement le dessus l'un sur l'autre : *système rigide* et *système souple*.

La compétition de ces deux systèmes ne peut être portée que sur le terrain de la définition et non sur celui de la détermination, qui, étant une opération distincte, subsiste tout autant dans le système de la rigidité que dans celui de la souplesse. La seule différence, qui est d'ailleurs tout à l'avantage du système des critères précis, consiste en cela que dans ce système, la détermination est sensiblement simplifiée et, réduite à sa plus simple expression, ne serait qu'une confrontation, des faits réels avec les critères préétablis. Mais encore une fois, nous soulignons que le système rigide ne rejette pas *de plano*, du fait de l'adoption d'une définition, la tâche de l'organe appelé à déterminer.

Telles étant les choses, à notre avis, la rivalité entre ces deux systèmes nous paraît vaine et en quelque sorte dénuée de sens.

La définition précise, c'est, pour faire une analogie avec le droit interne, comme la loi du droit interne, que le juge est tenu de respecter, mais cela ne l'empêche pas de scruter, en l'appliquant, la réalité de l'ensemble des faits.

Il en sera de même dans le Droit international avec l'organe appelé à déterminer l'agresseur. Et pour que l'analogie soit plus complète, on suggérera que cet organe ne soit plus le Conseil, mais la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye.

Rejeter une définition de l'agression, qui serait pour cette question ce qu'est la loi dans le droit interne, c'est comme si l'on affirmait que le juge n'a pas besoin d'une loi définissant les éléments d'une infraction, mais qu'il suffirait qu'il s'inspire, pour la qualification du fait, uniquement de la réalité mouvante des faits.

Basés sur les principes exposés plus haut, nous proposons en conclusion :

1° L'adhésion générale des États aux Conventions de Londres de Juillet 1933, qui, par la définition qu'elles donnent de l'agression matérielle, constitueraient la loi dans

cette question. On irait jusqu'à demander l'incorporation de cette définition au Pacte de la Société des Nations, après avoir, bien entendu, préalablement procédé au remaniement de ce Pacte et de sa mise en harmonie avec le Pacte de Paris.

2° Que la détermination de l'agresseur (opération judiciaire distincte de la définition qui est une opération de l'ordre législatif) soit confiée à la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye.

Celle-ci devra rendre un arrêt obligatoire pour tous les États dans un délai très court (dont les limites maximales resteraient à être fixées) qui commencerait à courir à partir du moment où la Cour a été saisie, ou s'est saisie d'office.

Cet arrêt, rendu sur la base de la Définition des Conventions de Londres, devra prévoir qui est l'agresseur, quelles seraient les mesures à prendre contre lui et quels seraient les États qui devront être chargés de l'exécution de ces mesures.

3° Afin de faciliter l'œuvre de la détermination par la Cour Permanente de Justice Internationale, il serait hautement désirable que, dans tous les États, soient créées des Commissions de constatation, formées et fonctionnant selon les règles prévues dans l'acte relatif à la Constatation de l'agression.

4° L'État victime de l'agression pourra riposter immédiatement à l'attaque dont il a été l'objet. Mais, toute action d'assistance des autres États doit être postérieure et subordonnée à l'arrêt de la Cour Permanente de Justice Internationale. La solution contraire, de l'action d'assistance immédiate, permettant implicitement une détermination de l'agresseur opérée individuellement par les États, offrirait l'inconvénient de la possibilité d'une contradiction entre l'action préalable des États et les solutions prévues dans l'arrêt postérieur de la C. P. J. I.

Toutefois, en cas d'*agression flagrante*, les États liés par des engagements particuliers d'assistance mutuelle pourront intervenir immédiatement et se porter au secours

de la victime de l'agression, même avant que l'arrêt de la Cour Permanente soit rendu.

Rappelons, pour être plus précis, qu'à la lumière des stipulations des Conventions de Londres, on devra tenir pour *agression flagrante*, nécessitant l'assistance mutuelle immédiate, *trois seulement* des catégories de faits prévus par la définition de ces Conventions :

1^o La déclaration de guerre suivie d'une invasion ou d'une attaque ;

2^o L'invasion par les forces armées du territoire d'un État ;

3^o L'attaque par les forces terrestres, navales ou aériennes du territoire, des navires ou aéronefs d'un autre État.

Les deux autres actes prévus par la Définition des Conventions de Londres : le *blocus naval* des côtes ou des ports d'un État ou bien l'*appui donné à des bandes armées*, ne constituent pas, à proprement parler, des agressions flagrantes tels les trois actes ci-dessus envisagés et dont l'accomplissement appellerait d'une façon certaine et légitime, l'emploi de l'assistance mutuelle immédiate.

5^o Mais la détermination de l'agresseur demandant un certain temps (quoique minime) et la connaissance parfaite des faits, il y aura place pour l'action pacificatrice du Conseil, organe éminemment politique, en vertu de l'article 11 du Pacte de la Société des Nations. Le Conseil réuni immédiatement prendra les *mesures conservatoires et provisoires* qui auront un caractère d'urgence. Ces mesures, afin de les rendre plus aisées, devraient être prises à la majorité des voix.

6^o Parmi les mesures provisoires que le Conseil pourra prescrire aux parties en conflit serait aussi la proposition d'un armistice. Si l'armistice est rejeté par l'une des parties, ceci serait pour la Cour Permanente de Justice Internationale, un puissant indice pour déclarer cette partie agresseur.

Ce serait la solution antérieurement admise par le Protocole de Genève et la Convention Générale de 1931, dans

lesquels le refus d'accepter l'armistice ou la violation de ses conditions étaient considérés comme une présomption d'agression.

Cette thèse serait en quelque sorte justifiable, puisqu'un État ne devrait jamais être censé de rejeter un armistice.

Remarquons cependant que dans ce cas de la détermination par le refus d'armistice, la détermination de l'agresseur, sur la base de la Définition ci-dessus envisagée, devient sinon inutile du moins d'une utilité affaiblie, puisque de trois choses l'une : 1^o Ou bien l'armistice sera accepté par les deux parties et il n'y aurait plus nécessité de déterminer l'agresseur dans le but des sanctions. (Dans cette hypothèse, la détermination exacte de l'agresseur aurait une utilité au point de vue moral et pour les éventuelles réparations à obtenir de la part de l'agresseur, mais de toute façon, aucune utilité pour les sanctions.) 2^o Ou bien l'armistice ne sera pas accepté par l'une des parties qui sera considérée, de ce fait, comme l'agresseur. 3^o Ou bien l'armistice ne sera accepté par aucune des parties et, dans ce cas, la détermination de l'agresseur gardera toute son utilité, puisque ne pouvant déclarer les deux États agresseurs sur cette base, on procédera au système normal de la détermination découlant de la Définition des Conventions de Londres.

Concluons, qu'il faudra toutefois adopter le système cumulatif : détermination de l'agresseur sur les bases de la Définition des Conventions de Londres et également possibilité d'une détermination sur la base du refus d'armistice proposé par le Conseil, qui, sans être invariablement une présomption irréfragable, sera pour la Cour de La Haye seulement un indice.

Dans la pratique, si l'armistice et toute les mesures provisoires sont décidées dès le début des hostilités (et pas très tard comme il en fut pour le Conflit du Chaco entre la Bolivie et le Paraguay) ce ne sera généralement pas l'État agressé qui refuserait l'armistice ou les autres mesures

conservatoires. Il y aura toujours plus de chance à ce que l'État qui les refuserait soit l'État agresseur. Il n'y aurait généralement pas de craintes d'une contradiction entre la solution que donnerait la détermination selon la Définition de l'agression, et la solution indiquée par le refus d'armistice.

Par cette dernière suggestion, on peut nous faire le reproche — nous en convenons — de proposer un système en quelque sorte bâtarde.

Mais, n'oublions pas que, surtout dans le domaine du Droit international, on est fort souvent forcé de faire plier la rigueur du système juridique afin de faire rentrer dans ses cadres, des formules plus souples susceptibles de satisfaire à la complexité des situations et des problèmes internationaux.

VU :

Le Doyen,
E. ALLIX.

VU :

Le Président de la Thèse,
L. LE FUR.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY

ANNEXE I

LES CONVENTIONS SUR LA DÉFINITION DE L'AGRESSION DE JUILLET 1933

CONVENTION ENTRE L'U. R. S. S., D'UNE PART,
L'AFGHANISTAN, L'ESTHONIE, LA LETTONIE, LA PERSE,
LA POLOGNE, LA ROUMANIE ET LA TURQUIE,
D'AUTRE PART¹

(3 juillet 1933).

Les représentants des gouvernements...

Désireux de renforcer la paix existante entre eux :

Considérant que le Pacte Kellogg, dont ils sont signataires, interdit toute agression.

Estimant nécessaire, dans l'intérêt de la sécurité générale, afin de définir de manière aussi précise que possible l'agression, afin de prévenir tout prétexte pour sa justification.

Constatant que tous les États ont également droit à l'indépendance, à la sécurité, à la défense de leurs territoires et au libre développement de leurs institutions.

Animés du désir, dans l'intérêt de la paix générale, d'assurer à tous les peuples l'inviolabilité du territoire de leur pays.

Jugeant utile, dans l'intérêt de la paix générale, de mettre en vigueur, entre eux, des règles précises définissant l'agression, en attendant que ces dernières deviennent universelles.

Sont convenus des dispositions suivantes :

Article premier.

Chacune des Hautes Parties Contractantes s'engage à accepter, dans ses rapports mutuels avec chacune des autres, et à partir du

1. Voir : *Documentation Internationale*, n° 1, 1934 et Le Fur et Chklaver : *Recueil des textes*, p. 1088. Le 5 juillet 1933, une Convention identique a été signée à Londres entre l'U. R. S. S. et la Lithuanie.

jour de la mise en vigueur de la présente Convention, la définition de l'agression telle qu'elle a été expliquée dans le rapport du Comité pour les questions de sécurité, en date du 24 mai 1933 (rapport Politis), à la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, rapport fait à la suite de la proposition de la délégation soviétique.

Article 2.

En conséquence, sera reconnu comme agresseur dans un conflit international, sous réserve des accords en vigueur entre les parties en conflit, l'État qui, le premier, aura commis l'une des actions suivantes :

- 1° Déclaration de guerre à un autre État ;
- 2° Invasion, par des forces armées, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre État ;
- 3° Attaque, par ses forces terrestres, navales ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires ou des aéronefs d'un autre État ;
- 4° Blocus naval des côtes ou des ports d'un autre État ;
- 5° Appui donné à des bandes armées qui, sur son territoire, auront envahi le territoire d'un autre État, ou refus, malgré la demande de l'État envahi, de prendre sur son propre territoire toutes les mesures en son pouvoir pour priver lesdites bandes de toute aide et protection.

Article 3.

Aucune considération d'ordre politique, militaire, économique ou autre, ne pourra servir d'excuse ou de justification à l'agression prévue par l'article 2 (à titre d'exemple, voir l'annexe).

Article 4

La présente Convention sera ratifiée par les Hautes Parties Contractantes conformément à la législation de chacune d'entre elles.

Les instruments de ratification seront déposés par les Hautes Parties Contractantes auprès du Gouvernement de l'Union Soviétique.

Aussitôt que les instruments de ratification auront été déposés par les Hautes Parties Contractantes, la présente Convention entrera en vigueur entre ces deux parties. Elle entrera en vigueur pour toutes les Hautes Parties à mesure que ces dernières déposeront à leur tour tous instruments de ratification.

Chaque dépôt des instruments de ratification sera immédiatement notifié par le Gouvernement de l'Union Soviétique à tous les signataires de la présente Convention.

Article 5.

La présente Convention a été signée en huit exemplaires, dont chacune des Hautes Parties Contractantes a reçu un.

En foi de quoi, les plénipotentiaires énumérés ci-dessus ont signé la présente Convention et y ont opposé leurs sceaux.

Fait à Londres, le 3 juillet 1933.

ANNEXE

PROTOCOLE ANNEXÉ A L'ARTICLE 2 DE L'ACTE RELATIF
A LA DÉFINITION DE L'AGRESSEUR

Les Hautes Parties Contractantes signataires de l'Acte relatif à la définition de l'agresseur.

Désirant, sous la réserve expresse de ne restreindre en rien la portée absolue de la règle posée à l'article 2 dudit Acte, fournir certaines indications de nature à déterminer l'agresseur.

Constatant qu'aucun acte d'agression au sens de l'article premier dudit Acte, ne pourra, entre autres, être justifié par l'une des circonstances suivantes :

A. — La situation intérieure d'un État.

Par exemple,

Sa structure politique, économique et sociale; les défauts allégués de son administration; les troubles provenant de grèves, révolutions, contre-révolutions ou guerres civiles.

B. — La conduite internationale d'un État.

Par exemple,

La violation ou le danger de violation des droits ou des intérêts matériels ou moraux d'un État étranger ou de ses ressortissants; la rupture des relations diplomatiques ou économiques; les mesures de boycottage économique et financier; les différends relatifs à des engagements économiques, financiers ou autres avec des États étrangers; incidents de frontière ne rentrant pas dans un des cas d'agression indiqués dans l'article premier.

Les Hautes Parties Contractantes sont, d'autre part, d'accord pour reconnaître que le présent protocole ne devra jamais servir à légitimer les violations du droit des gens qui pourraient être impliquées dans les circonstances comprises dans l'énumération ci-dessus.

CONVENTION ENTRE L'U. R. S. S., D'UNE PART,
LA PETITE-ENTENTE ET LA TURQUIE, D'AUTRE PART

(4 juillet 1933).

Cette seconde Convention ne diffère de la précédente que par la rédaction suivante de l'article 4 :

Article 4.

La présente Convention est ouverte à l'adhésion de toutes les autres nations. L'adhésion confèrera les mêmes droits et imposera les mêmes obligations que la signature initiale. L'adhésion sera communiquée au Gouvernement de l'U. R. S. S. ou bien au Gouvernement turc. Le Gouvernement qui aura reçu l'adhésion la communiquera aux autres signataires.

ANNEXE II

L'ACTE RELATIF A LA CONSTATATION DE L'AGRESSION¹

Article Premier.

Il est créé au siège du gouvernement de chacune des Hautes Parties Contractantes, qui en ferait la demande, une Commission de constatation de cinq membres constituée de la manière suivante :

Tous les cinq ans, la Commission permanente du désarmement (variante : le Conseil de la Société des Nations) arrête pour chacune desdites Hautes Parties Contractantes une liste de dix personnes de nationalité différente parmi les agents diplomatiques, attachés militaires, navals ou aériens, accrédités auprès du Gouvernement de cette Haute Partie Contractante.

Elle (variante : Il) pourvoit, en outre, dans l'intervalle, aux vacances qui viendraient à se produire dans le personnel ainsi désigné.

Chaque Gouvernement choisit sur cette liste les cinq membres de la Commission. Il lui est loisible de procéder à ce choix et éventuellement de le modifier jusqu'au moment de l'envoi de la Commission.

La Commission est présidée par celui de ses membres qui a la préséance dans le corps diplomatique.

Article 2.

Toute Haute Partie Contractante, qui se croirait victime ou menacée d'une agression ou violation quelconque de son territoire, aura la faculté de faire constater par la Commission tous faits de nature à éclairer la situation.

1. Conférence D./C. G., 108. Annexe III. Voir : *Documents de la Conférence du Désarmement*, vol. II, p. 684.

Article 3.

La Haute Partie Contractante qui fera usage de cette faculté devra en aviser, immédiatement et par la voie la plus rapide, le Secrétaire de la Commission permanente du Désarmement (variante : le Secrétaire général de la Société des Nations). Celui-ci en avertira aussitôt la Haute Partie Contractante mise en cause pour lui permettre, si elle le désire, de faire procéder, de son côté aux constatations nécessaires par la Commission établie sur son territoire.

Article 4.

Si la Commission estime qu'il est utile, pour l'accomplissement de sa tâche, de vérifier certains faits autres que ceux qui lui sont signalés par le Gouvernement requérant, elle en fera part à celui-ci qui décidera de la suite à donner à cette démarche.

Article 5.

Toute Commission, saisie d'une demande de constatation, adressera le plus rapidement possible au Secrétariat de la Commission permanente du Désarmement et au Secrétaire général de la Société des Nations, en même temps qu'au Gouvernement requérant un rapport détaillé avec l'indication des constatations qu'elle a pu faire sur l'importance des faits qui y sont relatés, ainsi que l'exposé des conditions dans lesquelles cette mission a été remplie.

Le cas échéant, la Commission fournira à la Commission permanente du Désarmement et au Conseil de la Société des Nations les explications complémentaires, écrites ou orales, qui lui seraient demandées à ce sujet.

Article 6.

Les décisions de la Commission de constatation seront prises à la majorité des voix, les membres de la minorité ayant le droit de joindre au rapport une note exposant les motifs de leur dissidence.

Article 7.

Les Hautes Parties Contractantes acceptent, dès à présent, pour leurs agents diplomatiques, attachés militaires, navals et aériens, la mission qui pourrait être confiée à ceux-ci en exécution de la présente Convention.

BIBLIOGRAPHIE CONSULTÉE

A. — Auteurs.

- ADATCI. — *Les « amendements japonais » au Protocole de Genève*. R. D. I., législ. comp., 1924.
- ALVAREZ (Alejandro). — *La sixième Conférence pan-américaine et le Droit International*. R. D. I. (de La Pradelle), 1928.
- *La réforme du Pacte de la S. D. N. sur des bases continentales et régionales*. (Rapport à la V^e session de l'Union juridique Internationale de juin 1926.)
- *Deux pactes pour supprimer la guerre : Les Conventions de Londres et le Projet du ministre des Affaires étrangères d'Argentine*. (Bulletin interparlementaire, juillet-août 1933.)
- ANTONESCU (Mihai). — *Organizarea Pacea si Societatea Natiunilor*. Bucaresti, 1932, 3 vol.
- ANZILOTTI. — *Cours de Droit International*. Tome I (traduction française par le prof. G. Gidel), Paris, 1929.
- BARANDON (Paul). — *Le système juridique de la S. D. N. pour la prévention de la guerre* (traduit de l'allemand par J. Labarthe). Paris, 1933.
- BALBAREU (Cécile). — *Le Pacte de Paris*. Thèse, Paris, 1929.
- BASTID (Paul). — *La définition de l'agresseur*. Académie diplomatique. Séances et Travaux, n^o juillet-septembre 1933.
- BEAUFORT. — *La Guerre comme instrument de secours ou de punition*. La Haye, 1933.
- BÉNÈS (Ed.). — *La renonciation à la guerre et le Pacte de la S. D. N.* Esprit International, juillet 1930.
- BLUM (Léon). — *Le problème de la paix*. Paris, 1930.
- BOLDUR (Alex). — *La Question bessarabienne et le Droit International*. Paris, 1927.
- *Problema pactului de neagresiune sovieto-român*. Chisinau, 1933.
- BOUFFARD. — *Le Pacte d'Assistance mutuelle dans la S. D. N.* Thèse, Bordeaux, 1925.
- BOURGEOIS (Léon). — *Définition de l'agression*. Europe Nouvelle, n^o 20, septembre 1924.

- BOURQUIN (Maurice). — *Le Problème de la Sécurité Internationale*. Recueil des Cours de La Haye, 1934. Tome XLIX.
- *Règles générales du droit de la Paix*. Recueil des Cours de La Haye, 1931. Tome XXXV.
- BRATIANU (G.). — *Problemele politiceii noastre externe*. Bucarest, 1934.
- BRIÈRE (Yves de la). — *Un nouveau progrès sur la route du Droit : la définition de l'agresseur*. Esprit International, octobre 1933, p. 621.
- CALOYANNI (Mégalos). — *L'année 1933 et l'organisation de la paix*. (Bulletin Interparlementaire, janvier-février 1934.
- *L'organisation de la C. P. J. I. et son avenir*. Recueil des Cours de La Haye. Tome XXXVIII (1931, IV).
- CASSIN (René). — *Les Soviets et l'organisation de la paix*. Conciliation Internationale, 1930.
- CAVAGLIERI (Arrigo). — *Règles générales du Droit de la paix*. Recueil des Cours de La Haye. Tome XXVI (1929, I).
- COSTA DU RELS. — *La guerre du Chaco*. R. D. I., législ. comp., n° 1, 1935, p. 25.
- DAVIES (David). — *The problem of the twentieth Century*, 1930. (Traduit également en français : « *Le Problème du XX^e siècle*. » Paris, 1931.
- DEMARTIAL. — *Le mythe des guerres de légitime défense*. Paris, 1931.
- DESCAMPS (Baron). — *L'influence de la condamnation de la guerre sur l'évolution juridique internationale*. Recueil des Cours de La Haye. Tome XXXI.
- DEVAUX (Jean). — *Traité élémentaire de Droit International public*. Paris, 1934.
- DONNEDIEU DE VABRES (H.). — *Un traité multilatéral pour la définition de l'agresseur*. Année politique et étrangère, 1933.
- *Principes modernes du Droit pénal international*. Paris.
- DUPUIS (Charles). — *Règles générales du Droit de la paix*. Recueil des Cours de La Haye, 1930. Tome XXXII.
- DONKER CURTIUS. — *Structure juridique de la Convention d'assistance financière*. R. G. D. I. P., 1933, p. 326.
- EAGLETON (Clyde). — *Faut-il proscrire seulement les guerres d'agression ou toutes les guerres ?* R. G. D. I. P., 1932, p. 498.
- *The attempt to define war*. International Conciliation. June 1933.
- EFREMOFF (Jean). — *Projet de Pacte régional de non-agression, d'assistance mutuelle et de conciliation*.
- Deux articles parus dans R. D. I., législ. comp., n° 4, 1934, p. 712 et n° 1, 1935, p. 138.
- ERICH (R.). — *Le Protocole de Genève*. R. D. I., législ. comp., 1924, p. 509.
- *Les rapports entre le Pacte de la S. D. N. et le Projet de Traité d'assistance mutuelle*. R. D. I., législ. comp., 1924.
- *Les pactes de non-agression*. R. D. I., législ. comp., 1926.
- *Les pactes superposés*. (Communication faite à l'Académie Diplomatique le 10 avril 1933. Voir Séances et Travaux, avril-juin 1933.)
- *L'interdiction de la guerre d'agression*. R. D. I. (de La Pradelle), 1927, p. 755.

- *Quelques observations sur les mesures de coercition pacifiques*. Rev. D. I. et Sc. diplom. (Genève), 1926.
- *L'harmonie à établir entre le Pacte de Paris et le Pacte de la S. D. N.* R. D. I., législ. comp., 1930, p. 829.
- *La Question des zones démilitarisées*. Recueil des Cours de La Haye. Tome XXVI (1929, I).
- FERRERO (Guglielmo). — *La fin des aventures (Guerre et Paix)*. Paris, 1931.
- GALLUS. — *La mise en harmonie du Pacte de la S. D. N. avec le Pacte de Paris*. R. D. I. (de La Pradelle), 1930, p. 7.
- GIRAUD (Émile). — *La théorie de la légitime défense*. Recueil des Cours de La Haye. Tome XLIX (1934, III).
- GONSIOROWSKI (Miroslas). — *Société des Nations et Problème de la Paix*. Paris, 1927.
- GUANI (A.). — *Les mesures de coercition entre les membres de la S. D. N.* R. G. D. I. P., 1924, p. 285.
- HOIJER (Olaf). — *Le Pacte de la S. D. N. Commentaire théorique et pratique*. Paris, 1926.
- *La Sécurité Internationale et ses modes de réalisation*. 4 vol. Paris, 1930.
- JORDAN (Camille A.). — *Définition de l'agression*. R. D. I. (de La Pradelle), n° 3, 1934, p. 111.
- KELSEN (Hans). — *La technique du Droit International et l'organisation de la paix*. R. D. I., législ. comp., 1934, p. 5.
- KOMARNICKI (Titus). — *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la S. D. N.* Paris, 1923.
- KULSKI (Ladislas). — *Le Problème de la Sécurité depuis le Pacte de la S. D. N.* Thèse Paris, 1927.
- KUNZ (J.). — *L'article 11 du Pacte de la S. D. N.* Recueil des Cours de La Haye. Tome XXXIX (1932, I).
- KURZ (Norbert). — *L'article 11 du Pacte et la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre*. Thèse Paris, 1933.
- LA PRADELLE (A. de Geouffre de). — *La Justice Internationale*. Cours de Doctorat, 1932-1933.
- LE FUR (Louis). — *Guerre Juste et Juste Paix*. Paris, 1920 (Extrait de la R. G. D. I. P.).
- *La responsabilité de l'État en Droit International*. (Communication à l'Académie Diplomatique). Voir Séances et Travaux, avril-juin 1930.
- *Le développement historique du Droit International*. Recueil des Cours de La Haye. Tome XLI (1932, III).
- *Précis de Droit International*. Paris, 1933.
- *Les Conventions de Londres (1933) et la définition de l'agresseur*. Rev. Dr. Internat. Sciences Diplom. (Genève), 1933, p. 179.
- *Le conflit du Chaco boréal*. R. D. I. (de La Pradelle), 1934, p. 391.
- *L'affaire du Loeticia*. R. G. D. I. P., 1934, p. 129.
- LE FUR et CHKLAVER. — *Recueil de textes de Droit International public*. Paris, 1934.

- LYSEN (A.). — *Le Pacte Briand-Kellog. Documents.* Leyde, 1928.
- MANDELSTAM (A.). — *L'interprétation du Pacte Briand-Kellogg par les gouvernements et les parlements des Etats signataires.* (Extrait de la R. G. D. I. P.). Paris, 1934.
- *L'interprétation du Pacte de Paris par les organes de la S. D. N.,* Paris, 1935. (Extrait de la R. G. D. I. P.).
- MEITANI (G.). — *Curs de Drept International Public.* Bucaresti, 1930.
- MEITANI (R.). — *Pactul Societatii Natiunilor,* Bucaresti, 1934.
- MILENKOVITCH (M.). — *Le problème de la sécurité européenne d'après les accords de Locarno.* Thèse Paris, 1927.
- MONCHARVILLE (M.). — *Le conflit sino-japonais.* R. G. D. I. P. Année 1932, p. 360 et année 1933, p. 206.
- PELLA (V. V.). — *La criminalité collective des États.* Bucarest, 1927.
- *La propagande pour la guerre d'agression.* R. D. I., 1929, p. 174.
- *La protection de la paix par le Droit interne.* R. G. D. I. P., 1933, p. 401.
- *Le Pacte Briand-Kellogg et ses conséquences sur le Droit International et le Droit interne des Etats.* (Communication Académie Diplomatique. Séances et Travaux, janvier-mars 1930.)
- POLITIS (N.). — *La Justice Internationale.* Paris, 1934.
- *Les représailles entre États membres de la S. D. N.* R. G. D. I. P., 1924, p. 5.
- *Les accords de Locarno.* R. D. I., législ. comp., 1925.
- *Les nouvelles tendances du Droit International.* Paris, 1928.
- *La neutralité et la paix.* Paris, 1935.
- RAAFAT (W.). — *Le problème de la sécurité internationale.* Thèse Paris, 1930.
- RAY (Jean). — *Commentaire du Pacte de la S. D. N.* Paris, 1930 et les trois premiers suppléments de la Politique et la Jurisprudence de la S. D. N.
- RAUCHBERG (H.). — *Les obligations juridiques des membres de la S. D. N. pour le maintien de la paix.* Recueil des Cours de La Haye. Tome XXXVII, 1931.
- RUTGERS (V. H.). — *La détermination de l'agresseur.* Dictionnaire Diplomatique. Tome I, p. 59.
- *La mise en harmonie du Pacte de la S. D. N. avec le Pacte de Paris.* Recueil des Cours de La Haye, 1931. Tome XXXVII.
- SALDANA. — *La Justice pénale Internationale.* Recueil des Cours de La Haye. Tome X (1925, V).
- SCELLE (Georges). — *Une crise de la S. D. N.* Conciliation Internationale, 1927.
- *Précis de droit des gens.* (Les deux premiers tomes). Paris, 1933 et 1934.
- *Essai sur la crise de la S. D. N. et ses remèdes.* Esprit International, n° avril 1934, p. 163.
- SÉFÉRIADES (Stelio). — *Règles générales du Droit de la Paix.* Tome XXXIV (1930, IV). Recueil des Cours de La Haye.
- SCHWARTZ (A.). — *Les systèmes pour la paix et le protocole de Londres*

- des 3 et 4 juillet 1933 sur la définition de l'agresseur. Thèse, Poitiers, 1934.
- SIBERT (M.). — *La Sécurité Internationale*. R. G. D. I. P., 1925, p. 194.
— *A propos des conventions signées à Londres le 3 juillet 1933*. R. G. D. I. P., 1933, p. 529.
- SHOTWELL (James Ph.). — *Renonciation à la guerre et non mise hors la loi de la guerre*. Esprit International, octobre 1928.
- SOFRONIE (G.). — *Le problème des limitations du droit de belligérance*. Bucarest, 1934.
— *Determinarea agresorului*. (Extrait de la Revue roumaine : « Pandectele Române », n° 1, 1934.)
— *Plebiscitue international*. Bucuresti, 1934.
- STRUPP (Karl). — *Les règles générales du droit de la paix*. Recueil des Cours de La Haye. Tome XLVII, 1934, p. 263.
— *Éléments de Droit International* (traduction française), 1930.
- STURZO (Luigi). — *La communauté internationale et le Droit de Guerre* (traduit de l'italien). Paris, 1931.
- TITULESCO (N.). — *Progresul ideii de pace*. (Conférence donnée à l'Université de Cambridge et publiée dans la revue juridique roumaine : « Pandectele române », 1931, n° 1.)
— Les deux discours sur la politique extérieure de la Roumanie prononcés à la Chambre des Députés le 23 novembre 1932 et le 4 avril 1934. (Voir Monitorul Oficial.)
- UNDEN (Oesten). — *La guerre d'agression comme problème de Droit International*. Conciliation Internationale, 1930.
— *Quelques observations sur la guerre d'agression*. R. D. I. législ. comp. Tome XII, 1931.
- VANDY (François). — *Le Pacte Kellogg*. R. G. D. I. P., 1930, p. 5.
- VAN Vollenhoven (C.). — *Du Droit de Paix*. La Haye, 1932.
— *Les trois phases du droit des gens*, 1919.
- VERDROSS. — *Le Droit International de la paix*. Recueil des Cours de La Haye. Tome XXX (1929, V), p. 479.
- VIGNOL (René). — *Définition de l'agresseur dans la guerre*. Thèse, Montpellier, 1933.
- WEHBERG (H.). — *Le Protocole de Genève*. Recueil des Cours de La Haye. Tome VII (1925, II).
— *Le problème de la mise de la guerre hors la loi*. Recueil des Cours de La Haye, 1928. Tome XXIV.
- WHITTON (J.-B.). — *Le renforcement du Pacte de renonciation à la guerre*. R. G. D. I. P., 1932, p. 5.
- WHITE (Freda). — *Aggression*, dans « The Contemporary Review », April 1935.
- WILLIAMS FISCHER (John). — *La convention pour l'assistance financière aux États victimes d'agression*. Recueil des Cours de La Haye. Tome XXXIV (1930, IV).
- YEPES et PEREIRA DA SILVA. — *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la S. D. N. et des Statuts de l'Union Panaméricaine*. Vol. I, Paris, 1934.

B. — *Documents de la Société des Nations.*

- I. — *Actes des Assemblées de la Société des Nations* (1920-1934).
Séances plénières.
Séances des Commissions.
- II. — *Journal Officiel de la S. D. N.*
- III. — *Recueil des Traités.*
- IV. — *Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement.* (Procès verbaux : Séries II et III, 1926 ; série IV, 1927 ; séries V, VI, VII, 1928.)
- V. — *Procès-verbal de la Commission Générale de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.* (Vol. I, 1932 et vol. II, 1933.)
- VI. — *Documents de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.* (Vol. I, 1932 et vol. II, 1935.)

C. — *Revues, journaux et diverses publications consultés.*

- Affaires étrangères*, Paris.
- L'Année politique française et étrangère*, Paris.
- Adeverul*, Bucarest.
- Annuaire de l'Institut de Droit International.*
- American Journal of International Law.* Washington.
- Bulletin de l'Académie Diplomatique.* (Séances et Travaux), Paris.
- Bulletin Interparlementaire.*
- Bulletin de l'Institut juridique International.*
- Bulletin de l'Union Internationale des associations pour la S. D. N.*
- Bulletin of International News.* London.
- Publications de la Conciliation Internationale.* Paris.
- Compte rendus des Conférences interparlementaires.*
- The Contemporary Review*, London.
- La Documentation Internationale* (dirigée par M. Louis Le Fur), Paris.
- L'Esprit International.* Paris.
- L'Europe Nouvelle.* Paris.
- Le Figaro.* Paris.
- Foreign Affairs.* New-York.
- The Observer.* London.
- Revue de Droit International*, dirigée par M. A. de La Pradelle. (R. D. I.), Paris.
- Revue Générale de Droit International Public.* (R. G. D. I. P.), dirigée par M. Sibert. Paris.
- Revue de Droit International et de législation comparée.* (MM. Rolin Jacquemyns et Ch. de Vischer). Bruxelles.
- Revue de Droit International, de sciences diplomatiques et politiques* (Antoine Sottile). Genève.
- Revue politique et parlementaire.* Paris.
- Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye.*
- Le Temps.* Paris.

TABLE 'DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION.	1
PREMIÈRE PARTIE	
DÉFINITION DE L'AGRESSION	
CHAPITRE I. — Généralités.	15
<i>Section I. — Qu'est-ce que l'agression ?</i>	15
I. Nécessité de certaines distinctions à établir entre différentes notions	15
II. Qu'est-ce que l'agression dans le sens courant du mot ?	15
III. L'agression dans le Droit international d'avant-guerre et la notion de provocation	17
IV. Guerre d'agression et agression.	25
V. Considérations finales	32
<i>Section II. — L'agression en tant que crime international .</i>	34
I. Caractère criminel de l'agression et de la guerre d'agression	34
II. L'incrimination de la guerre d'agression dans les différents actes diplomatiques	37
III. Les Conférences interparlementaires et la guerre d'agression.	42
<i>Section III. — Nécessité d'une définition de l'agression. Opposition entre les deux systèmes : souple et rigide</i>	44
CHAPITRE II. — Le système des critères souples dans le Droit international public conventionnel.	56
<i>Section I. — Le pacte de la Société des Nations.</i>	56
I. Inclination du Pacte de la Société des Nations vers le système souple.	56
II. L'agression dans l'article 10	57
III. La prohibition de la guerre dans le Pacte de la Société des Nations (art. 12, 13, 15 et 16). Interdictions du recours à la guerre. Cas de guerres d'agression licites, aux termes du Pacte	66

	Pages
IV. Conclusions sur la définition de l'agression dans le Pacte de la Société des Nations	75
<i>Section II. — Le projet de Traité d'Assistance mutuelle.</i>	77
I. Généralités	77
II. Manque d'une définition dans le texte même du traité.	79
III. Critères d'agression selon les travaux préparatoires. L'avis de la Commission permanente consultative et le Commentaire relatif à la définition du cas d'agression.	81
<i>Section III. — Les Accords de Locarno</i>	87
I. Notions préliminaires.	87
II. La notion d'agression dans les Traités de Locarno.	89
III. Conclusion sur les critères de l'agression dans les Accords de Locarno.	96
<i>Section IV. — L'agression dans le Pacte Briand Kellogg</i>	97
I. Notions préliminaires.	97
II. La théorie de l'agression d'après le Pacte Briand-Kellogg.	99
III. Guerre d'agression ou guerre en tant qu'instrument de politique internationale	102
IV. La notion de légitime défense. Théories négatives du droit de légitime défense. Limites à la légitime défense. Conditions d'exercice	107
V. La légitime défense selon le Pacte Briand-Kellogg.	115
VI. Considérations finales sur la doctrine de l'agression dans le Pacte Briand-Kellogg	119
<i>Conclusion concernant le système souple d'une définition de l'agresseur.</i>	121
CHAPITRE III. — Le système des critères rigides dans le Droit international public conventionnel	123
<i>Section I. — Le Protocole de Genève.</i>	123
I. Considérations générales	123
II. La conception de l'agression dans le Protocole	124
III. Conclusion.	129
<i>Section II. — L'agression devant la Conférence du Désarmement</i>	130
I. Le mémorandum français du 14 novembre 1932.	132
II. Le Projet de convention britannique du 16 mars 1932.	134
III. La proposition soviétique d'une définition de l'agression.	136
IV. L'acte relatif à la définition de l'agression et les Conventions de Londres de juillet 1933. Historique et Généralités.	141
V. Analyse juridique	144
VI. Le Protocole annexé à l'art. 2 de l'Acte et les ques-	

TABLE DES MATIÈRES	251
	Pages.
tions de la menace d'agression, de la provocation et des représailles	157
VII. Réserves édictées par la définition de l'agression et possibilité d'une certaine élasticité dans son application.	166
VIII. Critiques formulées contre la définition de l'agression consacrée par les Conventions de Londres	169
<i>Considérations finales.</i>	171

DEUXIÈME PARTIE

DÉTERMINATION DE L'AGRESSEUR

CHAPITRE I. — La question de l'organe compétent pour déterminer l'agresseur. Rôle d'un tel organe et limites à sa compétence	177
<i>Section I.</i> — Système selon lequel la compétence serait du ressort des Etats.	180
I. Le Pacte de la Société des Nations.	180
II. La détermination de l'agresseur selon le Pacte Briand-Kellogg	186
III. Conclusions sur le système individualiste de la détermination de l'agresseur par les Etats	189
<i>Section II.</i> — Théorie et traités internationaux plaissant en faveur de la compétence du Conseil de la Société des Nations.	190
I. Nécessité d'un organe international à qui soit confiée la détermination de l'agresseur. Accord de la doctrine et tendance de la pratique de la Société des Nations à ce que cet organe soit le Conseil.	190
II. Traités internationaux attribuant expressément la compétence au Conseil	194
III. Modalités de réalisation de la décision du Conseil. La règle de l'unanimité.	202
IV. Conclusions et quelques considérations critiques sur le système de la détermination de l'agresseur par le Conseil de la Société des Nations	205
<i>Section III.</i> — De lege ferenda : Compétence de la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye.	207
I. Arguments en faveur de cette thèse	207
II. Opinions de juristes favorables à la compétence de la Cour Permanente de Justice Internationale.	209
III. <i>Considérations critiques.</i>	211
<i>Appendice.</i> — (Système d'un organe de consultation).	213
<i>Section IV.</i> — Rôle de l'organe déterminateur de l'agresseur.	215
I. Les phases à suivre par le Conseil dans l'accomplissement de sa mission	215

	Pages.
II. La tâche à remplir par le Conseil dans les deux systèmes : souple et rigide.	219
III. Rôle conciliateur du Conseil et possibilité d'une désignation automatique de l'agresseur par le refus d'armistice ou des mesures provisoires prescrites par le Conseil.	220
CHAPITRE II. — Procédures de constatation	227
I. Importance de l'opération de constatation.	227
II. Système actuel de la Société des Nations	227
III. La question de la constatation devant la Conférence du Désarmement	228
L'Acte relatif à la Constatation de l'agression	228
CONCLUSION GÉNÉRALE	231

ANNEXES

<i>Annexe I.</i> — Les Conventions de Londres sur la définition de l'agression de juillet 1932.	237
<i>Annexe II.</i> — L'Acte relatif à la constatation de l'agression.	241
BIBLIOGRAPHIE	243

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
:: ÉVRUX ::